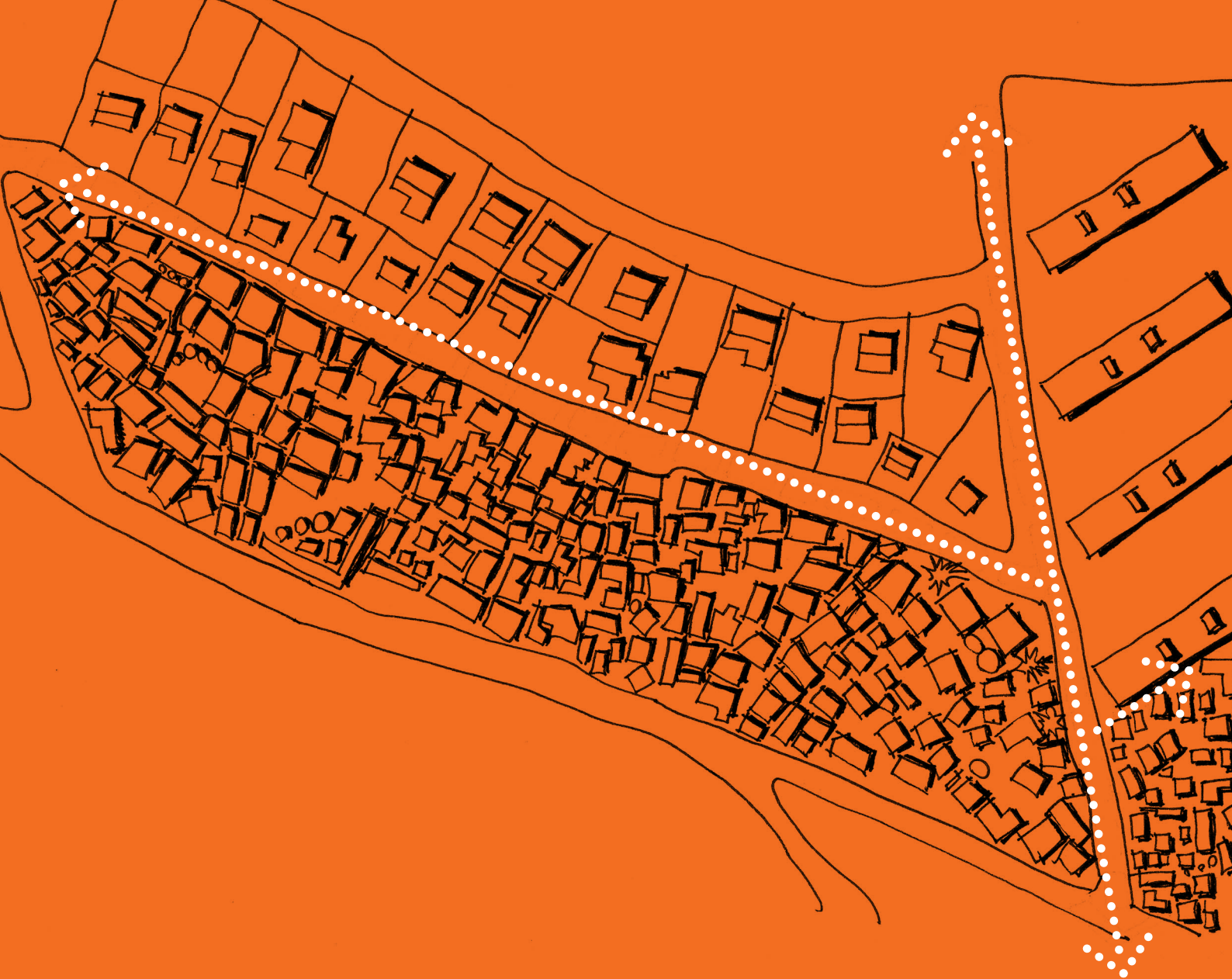




LA PLANIFICACIÓN URBANA-HABITACIONAL Y EL DERECHO A LA CIUDAD

*entre el accionar del estado,
el mercado y la informalidad*

Síntesis proyectos UBACyT A420 y PICT 07 01758

Fernando Murillo (director)
Mariana Schweitzer (co-director)

**LA PLANIFICACIÓN
URBANA-HABITACIONAL Y
EL DERECHO A LA CIUDAD**
*entre el accionar del estado,
el mercado y la informalidad*

LA PLANIFICACIÓN URBANA-HABITACIONAL Y EL DERECHO A LA CIUDAD

*entre el accionar del estado,
el mercado y la informalidad*

Síntesis proyectos UBACyT A420 y PICT 07 01758

Fernando Murillo (*director*)
Mariana Schweitzer (*co-director*)

Investigadores

Gabriel Artese
Sandra Díaz
Alejandra Guzzo
Valeria Snitcofsky
Julia Tabbita
Pablo Schweitzer (*becario*)

Buenos Aires
Diciembre de 2010

Murillo, Fernando Nestor

La planificación urbana - habitacional y el derecho a la ciudad : entre el accionar del estado, el mercado y la informalidad /
Fernando Nestor Murillo y Mariana Schweitzer. - 1a ed. - Buenos Aires : Cuentahilos, 2011.
90 p.; 30x21 cm.

ISBN 978-987-25737-2-0

1. Urbanismo. 2. Planificación Urbana. I. Schweitzer, Mariana II. Título
CDD 711

Fecha de catalogación: 28/01/2011

Diseño de tapa y diagramación: Alejandro Levy
Ilustraciones de tapa, contratapa e interiores: Fernando Murillo

Cuentahilos
EDICIONES

Bauness 2064 9ºA
1431 - CABA
info@cuentahilosediciones.com
www.cuentahilosediciones.com

ISBN 978-987-25737-2-0

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Reservados todos los derechos. Queda rigurosamente prohibido, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, incluidos la reprografía y el tratamiento informático.

Impreso en la Argentina en Febrero de 2011.
Tirada: 100 ejemplares.

RESUMEN

Esta publicación sintetiza dos proyectos de investigación con objetivos complementarios: El UBACyT A420, “‘El Derecho a la Ciudad’. Entre informalidad y planificación”; y el PICT 071758, “Impacto de las políticas públicas en procesos de segregación socio-territorial”. Ambos indagan las estrategias de producción de hábitat, comparando el accionar del Estado, del mercado y la informalidad, en cuatro casos de estudio de la metrópoli de Buenos Aires donde se observan condiciones subestándar de vivienda, carencia de servicios urbanos básicos, segregación y fragmentación¹.

La investigación plantea que el “derecho a la ciudad”, entendido como la posibilidad de los sectores populares de acceder a una vivienda y a servicios urbanos básicos a precios acordes a sus posibilidades y necesidades, depende principalmente de mejores regulaciones del desarrollo urbano, complementado solo a veces por la realización de obras públicas estratégicas. Los estándares urbanísticos de subdivisión y usos de suelo, tienden a diseñarse en función de la capacidad económica y preferencias de las clases medias. Las clases bajas y los sectores vulnerables resultan excluidos de tales mercados, forzados a incurrir en la informalidad como medio de sobrevivir en la ciudad. A esta brecha entre oferta y demanda, tradicionalmente, se la intenta reducir a partir de obras públicas, construyendo masivamente viviendas y loteos de interés social, infraestructura, etc., así como facilitando el mejoramiento de viviendas deterioradas y re-urbanizando asentamientos informales. Pero a pesar de los múltiples y recurrentes esfuerzos realizados, el problema del hábitat popular sigue persistiendo, y, según algunas investigaciones, ha tendido asimismo a agravarse, invitando a repensar si las estrategias desplegadas son suficientes o adecuadas, demandando un replanteo general del tema, volviéndolo a pensar dentro de la lógica más general del desarrollo urbano.

1 Este trabajo entiende segregación como la separación socio-territorial de un sector respecto de su entorno, mientras que fragmentación es entendida como la separación física o social entre sus subsectores, principalmente a partir de barreras físicas o sociales que impidan la libre accesibilidad a un determinado subsector.

El trabajo busca responder interrogantes clave de planificación urbana habitacional a partir de las siguientes hipótesis de trabajo:

- a) Las regulaciones tradicionales del mercado del suelo tienden a facilitar la apropiación de la renta urbana por parte de inversores inmobiliarios especulativos, en desmedro del conjunto de los ciudadanos residentes.
- b) La inversión en producción masiva de vivienda social tiende a profundizar la segregación y fragmentación de los barrios receptores, y según el nivel de urbanización en el que se encuentren, tiende a expandir la informalidad
- c) El divorcio entre regulación del desarrollo urbano y realización de obras públicas tiende a facilitar procesos de informalidad solo afrontables a partir de la promoción de mayores niveles de participación y movilización de la población afectada
- d) El derecho a la ciudad, demandado por los sectores afectados, responde principalmente a una estrategia de localización más próxima a las áreas centrales.

En las cuatro hipótesis la producción y distribución de la renta urbana es considerada fundamental para entender la lógica de transferencia de población de menores ingresos a barrios en proceso de degradación, segregación y fragmentación; procesos que son facilitados por las normativas y obras públicas. Reconstruyendo la historia de la urbanización de cada barrio y entrevistando actores clave se identificaron tendencias de desplazamiento poblacional, que ilustran distintos tipos de transformación socio-territorial de las áreas de estudio, indagando los síntomas y las posibles causas del incumplimiento del Derecho a la Ciudad y su relación con las políticas públicas.

ÍNDICE

Capítulo I	La planificación urbana habitacional y el Derecho a la Ciudad	11
	La cuestión urbana-habitacional.....	11
	El aporte del Derecho a la Ciudad	13
	Diez enfoques recientes.....	15
	La aplicación de los nuevos enfoques a nivel global	19
Capítulo II	El derecho a Buenos Aires.....	23
	La evolución de la metrópoli de Buenos Aires	23
	Corolario.....	27
Capítulo III	El diagnostico de los casos de estudio a partir del derecho a la ciudad.....	29
	Encuadre metodológico.....	29
	Tipologías urbanas.....	29
	Los casos de estudio	30
	Los indicadores del “Derecho a la Ciudad”.....	32
	Entrevistas a residentes.....	34
	Evidencias del incumplimiento del derecho a la ciudad.....	37
	Reflexiones finales: Desentrañando las claves del diagnostico	38
Capítulo IV	Apropiación de la renta urbana y regulaciones tradicionales del mercado de suelos	41
	Lecciones de la evolución histórica de los barrios estudiados	41
	Etapas históricas y las herramientas de construcción del Derecho a la Ciudad	48
	Periodización de la evolución urbanística barrial.....	48
	Observaciones finales: Regulación urbanística y legitimación de la apropiación de la renta urbana.....	50
Capítulo V	Producción masiva de “soluciones habitacionales”: ¿Profundización de la segregación?	53
	Vivienda social y generación de barrios marginales.....	53
	Apertura, porosidad y permeabilidad barrial como factores de segregación y fragmentación.....	55
	Caracterización socio-habitacional de los casos de estudio.....	57
	Caracterización socio-habitacional desde la perspectiva de la segregación y la fragmentación ...	58
	Reflexión final: Obra publicas, entre segregación y fragmentación.....	62
	El divorcio entre regulaciones urbanas y realización de obras publicas como causa del crecimiento de la informalidad.....	64
	Obras públicas y regulación urbanística en los casos de estudio.....	64
	Mejor regulación del desarrollo urbano.....	64
	El aporte del enfoque facilitador	66
	Reflexión final: ¿Quién construye el derecho a la ciudad?.....	67
Capítulo VI	Derecho a la ciudad: ¿Proporcional a la localización urbana central?	69
	Movilidad y transporte	69

Los casos	70
Metodología	71
Las características del sistema de transporte	71
Conclusiones	77
Capítulo VII La participación y la movilización comunitaria.....	79
La participación y el Derecho a la Ciudad	79
La naturaleza de los modelos participativos.....	80
Los procesos de enseñanza y aprendizajes comunitarios	81
La metodología de diagnóstico.....	83
El diagnóstico preliminar	83
Los talleres barriales de diagnóstico Socio-Territorial	83
Los escenarios Imaginados	84
Reflexiones finales.....	85
Capítulo VIII Observaciones y conclusiones preliminares.....	87
Capítulo IX Bibliografía y anexos.....	91
Bibliografía	91
Anexo metodológico	94

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Buenos Aires, 1910.....	24
Figura 2. Buenos Aires, 1948.....	24
Figura 3. Zonas buenas y malas que mejoran y empeoran 1991	26
Figura 4. Hogares con Hacinamiento	27
Figura 5. Distribución de Villas y Asentamientos	27
Figura 6. Localización de los casos de estudio en la metrópoli de Buenos Aires.....	30
Figura 7. Derecho a la ciudad por Tipología en Villa Soldati	34
Figura 8. Derecho a la ciudad por Tipología en Villa Zagala.....	34
Figura 9. Derecho a la ciudad por Tipología en Padre Varela.....	34
Figura 10. Derecho a la ciudad por Tipología en San Carlos.....	34
Figura 11. Panorámica del complejo habitacional Soldati	42
Figura 12. Infografía evolución de Villa Soldati	43
Figura 13. Imagen de viviendas de Villa Concepción	44
Figura 14. Complejos habitacionales sobre la avenida constituyentes.	45
Figura 15. Infografía evolución de Villa Zagala	46
Figura 16. Imagen de San Carlos, en Moreno.....	46
Figura 17. Infografía evolución de San Carlos.....	47
Figura 18. Imagen calle en barrio padre Varela	47
Figura 19. Infografía evolución Padre Varela.....	47
Figura 20. Desalojos forzados, habitat informal antes y despues de 2001	50
Figura 21. Apertura, porosidad y permeabilidad barrial como factores generadores de segregación y fragmentación	55
Figura 22. Imagen y foto aérea de Villa Miseria en Villa Zagala	59
Figura 23. Fábrica tomada por ocupantes informales en Zagala	60
Figura 24. Dos sectores del complejo Soldati	61
Figura 25. Vivienda auto construida en terrenos baratos en Padre Varela.....	62
Figura 26. Mapa de zonificación de los Destinos	75

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Viviendas construidas por año en Ciudad de Buenos Aires	25
Tabla 2. Asentamientos informales en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires (1991)...	26
Tabla 3. Distribución de la población por tipología y barrio.....	31
Tabla 4. Calidad de la infraestructura por tipología habitacional y área de estudio.....	32
Tabla 5. Calidad de la Vivienda por tipología habitacional en cada área de estudio.....	32

Tabla 6.	Situación Habitacional por tipología habitacional en cada área de estudio	33
Tabla 7.	Derecho a la Ciudad por tipología habitacional en cada área de estudio.....	33
Tabla 8.	Períodos urbanos de los barrios analizados.....	49
Tabla 9.	Densidades de población por área de estudio	54
Tabla 10.	Hacinamiento por tipología y área de Estudio	54
Tabla 11.	Obras públicas y regulaciones urbanísticas en los casos de estudio	65
Tabla 12.	Datos poblacionales.....	70
Tabla 13.	Distribución de la población por tipología y barrio.....	70
Tabla 14.	Servicios de colectivos en Villa Zagala	72
Tabla 15.	Servicios de transporte publico de colectivos en Villa Soldati.....	72
Tabla 16.	Servicios de transporte publico de colectivos en San Carlos.....	72
Tabla 17.	Servicios de transporte publico de colectivos en Padre Varela.....	73
Tabla 18.	Incidencia real de cada línea de transporte en el total de viajes realizados.....	73
Tabla 19.	Motivos de los viajes (en %).....	74
Tabla 20.	Destinos de los viajes (en %).....	74
Tabla 21.	Viajes directo e indirecto (en %).....	75
Tabla 22.	Lugares de trasbordo (en %)	75
Tabla 23.	Tiempos promedio de los viajes por sector (en minutos)	75
Tabla 24.	Tiempos de viaje (en %).....	75
Tabla 25.	Incidencia de los trasbordos en el tiempo total de viaje (en minutos)	75
Tabla 26.	Incidencia del viaje al trabajo en el tiempo total trabajado	76
Tabla 27.	Incidencia del costo del viaje al trabajo en el ingreso familiar	76
Tabla 28.	Distancia a las paradas.....	76
Tabla 29.	Metros caminados para acceder al transporte público.....	76
Tabla 30.	Confort en el viaje.....	77
Tabla 31.	Ventajas y desventajas de distintos modelos de planificación participativa.....	81

CAPÍTULO I

LA PLANIFICACIÓN URBANA
HABITACIONAL Y EL DERECHO
A LA CIUDAD

Este capítulo introduce al lector en los conceptos centrales de planificación urbana-habitacional y el derecho a la ciudad. No pretende ser exhaustivo sino sistemático: Presentar las razones de ser del planeamiento territorial y sus estrechos vínculos con la problemática del déficit habitacional. Realiza un recorrido por diez enfoques de construcción del derecho a la ciudad y su aplicación a nivel mundial.

LA CUESTIÓN URBANA-HABITACIONAL

La cuestión urbana-habitacional ha ocupado un lugar central en las agendas públicas en la historia contemporánea, la sociedad moderna ha evolucionado al ritmo de las transformaciones urbanas. La reconstrucción europea después de la segunda guerra mundial ha legado modelos de planificación y ordenamiento territorial de gran relevancia, aún en el presente, para resolver problemas habitacionales. El desarrollo de metodologías de diagnóstico que permiten caracterizar la demanda de vivienda de los distintos grupos sociales, sus capacidades de pago y necesidades específicas, permitió generar una oferta a partir de la inversión pública, primeramente, y estimuló al sector privado y no gubernamental después, logrando ciudades sostenibles en tanto ordenaban su desarrollo en función de las previsiones de su crecimiento, para lo cual se contaba con métodos para realizar proyecciones, análisis estadísticos, etc.

Pero cambios de época hicieron que tan sofisticados e impresionantes métodos fueran severamente cuestionados, especialmente en el mundo en desarrollo donde las proyecciones de crecimiento urbano resultarían claramente erróneas, y la oferta de vivienda social producida o incentivada por el Estado, nunca llegaba a satisfacer cabalmente la demanda social. El desprestigio de estos modelos fue acompañado además por la especialización del tema de la “vivienda popular”, que comenzó a transitar sus propias sendas, escindida de la problemática más general del crecimiento demográfico y del stock habitacional de la ciudad. La proclamación del derecho

a la vivienda, fue seguida de la asignación de importantes fondos para materializarlo, en la forma de planes de construcción masiva de viviendas. De esta manera, la temática de la vivienda adquirió un status equivalente al del planeamiento urbano, procurando alcanzar reputación de pragmatismo resolviendo los problemas que el planeamiento territorial no pudo resolver. La crisis del planeamiento, cuestionado desde distintos ángulos, llevo a procurar que la temática habitacional sea abordada desde enfoques economicistas, como una cuestión de oferta y demanda del “producto vivienda”, sin considerar sus dimensiones socio-territoriales.

La especialización tanto de la temática urbana, por una parte, como habitacional, por otra parte, han generado disciplinas que aunque son claramente complementarias, han tendido a evolucionar en forma separada. Y esta suerte de divorcio ha llevado a investigar y proponer “soluciones” al creciente problema de la falta de vivienda e infraestructuras urbanas con enfoques fragmentarios, aislando proyectos y programas habitacionales de sus contextos urbanos más generales, imprescindibles para abordar integralmente el problema y resolverlo.

Múltiples operaciones, en el mundo en desarrollo en general, y en América Latina en particular, promotoras en su momento en cuanto parecían plantear soluciones estructurales al problema, generaron mayor oferta habitacional a partir de la inversión del Estado, estimulando la producción de ofertas habitacionales para los sectores populares. Pero los magros resultados alcanzados, no sólo su incapacidad para resolver o minimizar el problema, sino, inclusive, los impactos urbanos negativos creados transformando barrios que progresaban al ritmo de la auto-construcción en marginales y degradados, llevaron a pasar del entusiasmo del momento en que fueron formuladas, a una sensación de fracaso. Permanentemente se fueron revisando las políticas habitacionales formuladas, introduciendo cambios importantes, como pasar de la erradicación a la recuperación y de la construcción de vivienda nueva

al mejoramiento. Sin embargo esta sensación de fracaso recurrente, persiste y, aunque muchos programas han demostrado capacidad para resolver el problema en ciertas ciudades con características específicas, otras investigaciones tienden a señalar la profundización de las tendencias a nivel global.

La primera cuestión que la investigación intenta abordar es la definición misma del problema urbano-habitacional, lo cual alude a los indicadores a utilizar. Según UN Hábitat, el incumplimiento de cinco indicadores básicos define condiciones habitacionales inaceptables frente a las cuales los gobiernos deben intervenir:

1. Acceso a agua potable
2. Acceso a saneamiento
3. Más de tres personas por cuarto (hacinamiento)
4. Empleo de materiales de construcción no permanentes
5. Inseguridad en la tenencia de suelo.

Estos indicadores absolutamente necesarios para reconocer situaciones inaceptables, pueden resultar insuficientes para formular diagnósticos que permitan entender las causas del incumplimiento del derecho a la ciudad en una determinada comunidad. Para un responsable de formular políticas urbanas-habitacionales conocer estos cinco indicadores es importante para caracterizar las condiciones de vida de la población residente en ciertas áreas, y para justificar intervenciones dirigidas a mejorar dichas condiciones de vida. Pero el diseño de intervenciones requiere entender claramente la naturaleza de los factores que conducen a la formación de asentamientos (slums, en inglés) que no cumplen con tales indicadores básicos.

Entender la naturaleza de estos factores es un ejercicio de gran complejidad que demanda conocer la evolución histórica de sectores urbanos, una mirada totalizadora de la estratificación social, la estructuración territorial, los ciclos económicos-productivos, etc. Esta investigación aborda estas cuestiones en cuatro casos de estudio con la intención de trascender el análisis puntual de programas o proyectos habitacionales, comparando sistemáticamente el accionar del Estado, el mercado y las propias comunidades autogestionando distintas formas de resolver la cuestión del cumplimiento de indicadores básicos. Este recorrido conceptual significó el desarrollo de una metodología de análisis de múltiples datos generando resultados que permiten “mapear” el cumplimiento del derecho a la ciudad en los casos de estudio, en relación a los factores alrededor de los cuales se hipotetiza causan su incumplimiento.

Tales factores tienen que ver, en primer lugar con la propia intervención del Estado. La investigación somete a consideración la hipótesis que la intervención del Estado en la forma de complejos habitacionales, lejos de facilitar el acceso de los más pobres a la vivienda y a la ciudad, en los casos estudiados tendió a su segregación y fragmentación. La evaluación comparativa de las condiciones de vida en proporción al costo de generación de hábitat tiende a demostrar que la informalidad, a pesar de sus malas condiciones de vida, sigue siendo la opción más viable para satisfacer las necesidades de los más pobres, aun cuando signifique convivir expuestos a riesgos ambientales y la mayor inseguridad en todo sentido. El mercado reproduce lógicas especulativas, cuando no es regulado adecuadamente, tendiendo a segregar a las clases populares.

Un segundo factor considerado es la presencia de determinadas infraestructuras urbanas clave, por ejemplo el transporte urbano, como factor de dinamización o aislamiento de un determinado sector urbano. Los casos estudiados demuestran que no es tanto el costo del transporte en los distintos casos, sino el tiempo empleado el que termina impactando la localización periférica, explicando así la preferencia de los sectores populares por asentarse informalmente próximamente a áreas céntricas. Este es un problema advertido como estructural pues según la política de suelo y transporte aplicada, puede reconocerse la reproducción de problemas de incumplimiento de derechos. Igualmente, la inversión pública en infraestructura de agua y cloacas influye decisivamente en la evolución urbanística de los sectores estudiados. La presencia de equipamientos urbanos, sobre todo salud y educación, pero también seguridad y espacios verdes, aporta elementos relevantes para entender en qué medida su carencia tiende a profundizar patrones de segregación socio-territorial.

Un tercer factor plantea la cuestión de la plusvalía en la renta del suelo como factor de reproducción de los problemas habitacionales. En los diversos casos de estudio relevados pueden advertirse según los períodos históricos, recurrentes casos de inversiones públicas en viviendas que aunque fueran realizadas para dar cumplimiento al derecho a la vivienda, se trató, en verdad, de operaciones rentísticas de expulsión de poblaciones de áreas de gran valor a la por entonces periferia. Estas operaciones de transferencia de pobres de lugares valiosos, liberados para otros propósitos tales como multiplicar la renta inmobiliaria, devino en la concentración de sectores populares en territorios fragmentados, aislados y con escasas posibilidades reales de progreso, más allá de la supervivencia más elemental.

Un cuarto factor considerado son los ingresos promedio por grupo familiar, los cuales según alcancen ciertos umbrales mínimos se reflejan en el indicador de tenencia segura del suelo, un indicador clave de derecho a la ciudad. La hipótesis sustentada es que ciertos sectores

urbanos funcionan principalmente como espacios de supervivencia donde la población ahorra capital para financiar la adquisición de bienes en las inmediaciones de los asentamientos donde viven. Este fenómeno, caracterizado como de migración ascendente, contrasta con el opuesto, la migración descendente, es decir aquellas familias que viviendo previamente con ciertas condiciones habitacionales tienden a migrar a la informalidad por problemas económicos. Estas migraciones intraurbanas al ser registradas entre las tipologías de estudio -Estado, mercado e informalidad-, permiten reconocer las dinámicas socio-territoriales en los que no se cumplen indicadores básicos de derechos.

En quinto lugar, la relación entre vecinos y el nivel de participación, reflejado en la existencia de organizaciones e iniciativas barriales, aporta elementos para entender la capacidad de los habitantes de los casos de estudio para reaccionar ante los problemas que enfrentan y generar respuestas acordes a sus necesidades. Los casos abordan la relación entre la participación y movilización de los vecinos en los sectores de estudio y las transformaciones e iniciativas que tiendan al mejor acceso de los sectores populares a la ciudad, incluyendo la cuestión de la tenencia segura del suelo, la disponibilidad de las infraestructuras y la captación y distribución de plusvalías urbanas en favor de los residentes, en lugar de su transferencia a otros sectores.

Metodológicamente, la investigación fue desarrollada con diversas fuentes de información, los datos del Censo 2001, georeferenciados a través de mapas que representan las distintas variables y factores relacionados con la reproducción de áreas con incumplimiento de derechos humanos básicos, encuestas a los residentes de las tres tipologías básicas consideradas, loteos económicos (mercado), complejos construidos por el Estado y hábitat informal (representando las estrategias de los propios afectados). Complementa esta información la realización de entrevistas a informantes clave, funcionarios públicos, líderes comunitarios, empresarios, expertos, etc; además de un análisis histórico de la evolución urbana de cada zona de estudio. La recopilación de información sirvió a su vez para elaborar diagnósticos expeditivos de los problemas principales que afectan a los barrios estudiados, como asimismo sus causas primigenias, que serán sometidas a discusión en talleres participativos previstos como instancia de validación de hipótesis.

Esta publicación presenta los avances alcanzados a la fecha en este proceso, con la intención de difundir sus resultados entre lectores interesados en el tema, procurando obtener nuevos aportes que serán incluidos en el ejercicio participativo previsto hacia el final del proyecto.

EL APOORTE DEL DERECHO A LA CIUDAD

Los fundamentos del derecho a la ciudad sostienen (Art. I, 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 obligan a los gobiernos locales a respetar la función social de la propiedad urbana (Art. II), mencionando específicamente la protección de grupos vulnerables de diversa naturaleza (emergencias, pobreza estructural), 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 y decidan activamente.

Tales definiciones obligan a reconsiderar el tema del accionar del mercado y el Estado frente a la expansión del hábitat informal, antes combatido como un mal a extirpar de las ciudades pero que actualmente comienza a ser reconocido como un medio de paliar la grave situación de precariedad habitacional y marginalidad de la población más pobre. En décadas anteriores los asentamientos informales tenían como destino inevitable la erradicación, pero actualmente se impone cada vez más la idea de trabajar con la informalidad como un fenómeno a mejorar, sin pretender como antes, su erradicación. Se trata cada vez más de entender a la informalidad como estrategia de supervivencia de la población que no puede acceder a la vivienda formal, y, en función de ello, diseñar políticas de Estado que promuevan su inclusión social.

De esta manera se pretende que la trilogía Estado, mercado y hábitat informal no resulte excluyente una de la otra, sino que sean complementarias. El Estado regulando al mercado para estimular ofertas habitacionales progresivamente más accesibles para los más pobres; y operando simultáneamente sobre la informalidad mediante la regularización del hábitat, la provisión de servicios urbanos básicos, a partir de esquemas alternativos de financiamiento y con mayor participación y movilización de las propias comunidades afectadas.

Así, la informalidad comienza a ser entendida no ya como problema a remover, sino como un medio posible y eficaz de abordar la cuestión del derecho a la vivienda y la ciudad. Las ciudades del sur comienzan a repensar su identidad no solo en función de su crecimiento formal, sino también y especialmente a partir de mejorar su informalidad, generalmente donde vive la mayoría de la población, y donde se requiere con mayor urgencia inversiones públicas. Este cambio de rumbo en las estrategias urbanas y habitacionales implica la necesidad de rever los mecanismos de regulación del desarrollo urbano, con una postura de mayor tolerancia a la proliferación de 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%² de la población urbana viviendo en asentamientos informales, la África Subsahariana 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%.

Las regiones mejor posicionadas del mundo en desarrollo en cuanto a este indicador son Oceanía y Asia del Oeste, con 24%, y el norte de África, con 14%. Estos valores evidencian que independientemente del perfil económico de cada región existen condiciones sociales, culturales y geográficas que hacen que la informalidad tienda a crecer con mayor celeridad y con rasgos particulares, en contextos diferentes.

Históricamente, para revertir esta situación, se ha apelado a distintos planes dirigidos a promover la urbanización de barrios con diferentes niveles sociales y marcos culturales, facilitando la producción de vivienda social y los servicios urbanos básicos, como educación y salud, facilitando 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, midiendo indicadores censales clave, creando sucesivos “mapas sociales”³.

Estos procesos no hubieran ocurrido de no existir mecanismos que, teniendo en claro los postulados de integración social, tal como la cobertura de servicios de agua y saneamiento para todos los habitantes, sentaran las bases de los modelos de planeamiento previos a la mitad de siglo, que desarrollaron normativas específicas para tal fin. Estas escuelas de urbanismo tuvieron una base ideológica muy contundente: el higienismo. Para ésta escuela el crecimiento de las ciudades con adecuados servicios de infraestructura y equipamiento constituye el fundamento del avance de la civilización sobre la barbarie representada por la proliferación de epidemias, ignorancia y pobreza. Ante semejante desafío era imprescindible construir organismos públicos de planificación encargados de regular el crecimiento urbano, optimizando los recursos disponibles, como suelo e infraestructuras, para continuar civilizando, a través de urbanizar dotando de las infraestructuras adecuadas.

Esta uniformidad en la provisión de los servicios, si bien no evitaba la reproducción de fenómenos de segregación, impedía ciertamente el crecimiento de

la brecha socio-territorial que se produciría hacia fin de siglo, en la que una enorme parte de la población vive en condiciones de insalubridad que hubieran sido inimaginables a principio de siglo. La provisión de servicios facilitó el asentamiento formal de población de escasos recursos, inmigrantes externos e internos, obreros, etc., quienes integraron barrios con migración predominantemente ascendente, reflejada en estructuras territoriales socialmente mixtas e incluyentes. Mas allá de las diferencias sociales, la provisión de servicios urbanos básicos, reinterpretable en léxico moderno en función de los cinco indicadores básicos de Naciones Unidas, financiado por el Estado, aseguro la creación de barrios populares accesibles a todos que sirvieron de plataforma de lanzamiento de procesos de progreso de sus habitantes, contribuyendo un significativo porcentaje del dinamismo económico metropolitano. De hecho, como se verá en los capítulos siguientes, estos barrios fueron sede del desarrollo industrial y productivo temprano de la metrópoli de Buenos Aires.

Tal fenómeno resultó posible a partir de una expansión metropolitana con terrenos baratos y subsidios a los servicios públicos, optimizando la apropiación social de la renta urbana, distribuida entre distintos sectores de clase media y media baja, aunque esto no implicaba que paralelamente no existiesen concentraciones de sectores acomodados con mayores privilegios. 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. Este proceso de redistribución orientado por las reglas de ordenamiento territorial fue el fundamento del planeamiento urbano-habitacional tradicional.

En 1977 la dictadura militar sancionó el decreto ley 89121, que entre otras cosas limitó el tamaño de los lotes, obligó a dotarlos de servicios urbanos, y tipificó los Clubes de Campo como producto urbano de baja densidad. Esta ley impactó negativamente el acceso formal al suelo por parte de los sectores populares en beneficio de la proliferación de barrios privados, proceso que se profundizó durante el gobierno de Menem con la privatización de las empresas prestadoras de servicios públicos que encareció la dotación de servicios urbanos a los loteos que se producían.

La ausencia de un instrumento que específicamente aborde la cuestión de la fragmentación socio-territorial, como el planeamiento en sus diferentes modalidades, llevaron a su paulatino reemplazo por la informalidad, legitimada por su representatividad popular. 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 ausencia de reglas de competencia por espacios marginales lleva a que los sectores más vulnerables sufran los peores abusos y degradación de

2 Considerando una población urbana (2005) de 2.219.811.000 y una población viviendo en asentamientos informales de 810.441.000 personas.

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

sus condiciones de vida, violando todo principio de derechos humanos.

En qué medida la planificación urbana-habitacional puede volver a orientar las fuerzas del mercado, para que incluya al conjunto de la sociedad y no solo a aquellos privilegiados que pueden afrontar el costo de vivir en la ciudad, distribuyendo la renta urbana y creando nuevas geografías de oportunidades, constituye un desafío crucial para reinventar paradigmas de ciudades sostenibles. Esta publicación intenta aportar algunas observaciones que dan cuenta de la ausencia de enfoques, estrategias e instrumentos concretos para responder al problema de la segregación, fragmentación y marginalidad, que permita volver a planificar el crecimiento urbano a partir de una lógica de derecho a la ciudad. Este desafío es una tarea crucial para la sustentabilidad a nivel global, tomando en consideración el alto porcentaje de la población mundial que vive en hábitats informales.

DIEZ ENFOQUES RECIENTES

El Derecho a la Ciudad ha sido entendido en forma diferente en contextos distintos. 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 este contexto el Derecho a la Ciudad 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 Bajos⁴ obligan a toda nueva urbanización a incorporar un porcentaje dirigido a sectores populares, reglamentando su localización según los planes de densificación urbana y provisión de transporte público. Esto ilustra la búsqueda por concretar el derecho de todos los ciudadanos de acceder a la ciudad como clave para igualar oportunidades.

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, y mecanismos ya perimidos como la erradicación se siguen practicando con frecuencia. Estas ciudades se ven permanentemente penetradas por la informalidad, alimentada por la migración rural, que conforma 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 informalidad y formalidad tiende a ser más balanceada, y los gobiernos dejaron de aplicar políticas de erradicación forzada, el Derecho a la Ciudad tiende a ser igualmente una asignatura pendiente. La confinación de enormes porciones de la población urbana en enclaves aislados,

donde solo se accede a medios mínimos de supervivencia, reproduce condiciones de enorme violencia que terminan repercutiendo en la seguridad de la ciudad en su conjunto⁵.

Este crecimiento de la inseguridad, asociado en buena medida a la imposibilidad de acceder a enormes áreas urbanas, genera nuevas presiones para liberar sectores de la ciudad a través de mecanismos como la renovación urbana, la construcción de complejos sociales y la regularización dominial. Estos mecanismos son concebidos desde la “seguridad” del resto de la ciudad, más que desde el bienestar y progreso de los afectados. Esto lleva a que las ideas de erradicación y relocalización de población “ilegal” vuelvan a adquirir entidad, y hasta resulten demandadas por distintos sectores de la sociedad, incluyendo vecinos molestos por la presencia de asentamientos informales, independientemente de su condición social, cámaras inmobiliarias, etc.

Una posible tipificación de ciudades, en función de la proporción y características de sus asentamientos informales, es propuesta por UN Hábitat (UN Hábitat, 2009). Las tipologías planteadas son las denominadas “Ciudades marginales” (slums cities), que son aquellas en las que prevalecen los asentamientos informales frente a la ciudad formal; las “Ciudades con pobres aislados” (the isolated underclass), que son aquellas donde hay 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 y una localización típicamente periférica de la población marginal. Esta caracterización está dirigida a facilitar la comparación de la situación del crecimiento de los asentamientos informales a nivel internacional, facilitando de este modo el desarrollo de posibles estrategias de mejoramiento y prevención de asentamientos, como asimismo una mejor contextualización de las distintas regiones del mundo.

El reporte mundial del estado de las ciudades del mundo (UN Hábitat, 2009) da cuenta de tendencias globales de crecimiento de la brecha socio-territorial y de la marginalidad de amplios sectores de la población. Múltiples son las causas de esta situación: la aplicación de políticas que han favorecido la concentración del ingreso, la especulación inmobiliaria, la ejecución de planes de renovación urbana que conspiran contra la radicación de población pobre en determinadas áreas de la ciudad, la eliminación de subsidios al transporte público, los impuestos regresivos, la privatización de los servicios públicos, el encarecimiento de los costos de vida para los sectores más excluidos, la ausencia

4 Ver la legislación reciente VINEX.

5 Están bien documentados 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.

de marcos regulatorios apropiados para el mercado de los alquileres, y diversos obstáculos en cada zona para acceder a mejores servicios de educación y salud, etc.

También múltiples son las estrategias que los gobiernos han desplegado para enfrentar estos problemas, con matices específicos en cada contexto particular. Dimensiones culturales, étnicas, geográficas, etc., muchas veces no han sido consideradas suficientemente en los análisis realizados sobre los componentes de políticas que resultaron eficientes y eficaces para revertir los procesos de exclusión en diversos países. Estas dimensiones aportan explicaciones relevantes de los medios que la humanidad ha encontrado para resolver la problemática específica de crear las condiciones que permitan que todos los habitantes puedan acceder a mejores condiciones de vida, en un marco de justicia y sustentabilidad.

Los Estados, representados en sus escalas nacionales, regionales y urbanas, según sus capacidades económicas y legales, han implementado a lo largo de su historia políticas que lograron incluir a los sectores populares en sus estructuras territoriales o, por el contrario, han distorsionado sus mecanismos de regulación del mercado e intervención a través de obras públicas funcionales al objetivo de segregar población según su nivel de ingreso, prestigio o clase social. Las así llamadas políticas de separación social, herencia directa del colonialismo del siglo XIX en América Latina y del siglo XX en África, han llegado a extremos tristemente conocidos como el “apartheid” en Sudáfrica, en la que la segregación socio-territorial resulta de una política explícita del Estado para separar a la población según su origen étnico. Afortunadamente el sistema del apartheid demostró no ser sustentable y el régimen que lo legitimaba sucumbió dando lugar a nuevas posibilidades de integración, democratización y acceso de los más pobres a los servicios y oportunidades ofrecidas por la ciudad. Pero en este proceso de construcción de ciudadanía, está claro que las políticas públicas e instrumentos específicos de planificación no fueron “neutros” y jugaron un rol central en la segregación o inclusión de la población.

Analizar tales políticas en su perspectiva histórica pone en evidencia los instrumentos que resultaran efectivos, y en qué contexto, para integrar a la población. Este análisis resulta esencial para transmitir a la audiencia global el mensaje correcto respecto a cómo revertir procesos de segregación que, haciendo uso de los recursos legales, económicos y la enorme riqueza social y cultural de las comunidades, planteen caminos probados para avanzar en dirección al pleno cumplimiento de los derechos humanos para todos sus habitantes. En este sentido se proponen diez enfoques que emergen de una amplia bibliografía especializada que da cuenta de los cambios más importantes registrables en la escena internacional (UN Hábitat, 2009).

El enfoque facilitador

Este enfoque plantea que el problema del incumplimiento de derechos, no se resuelve solo con más obras públicas, como simplemente se creyera en un principio, construyendo el stock necesario de vivienda social, sino que es necesario un equilibrio apropiado entre obras y regulaciones, de modo que el Estado, sin renunciar a sus responsabilidades, no actúe en forma aislada sino que involucre al sector privado y no gubernamental en el diseño e implementación de sus estrategias.

La idea es que el Estado, en sus diversas formas, asuma el rol de regulador y deje la construcción a los sectores privados y no gubernamentales que, se supone, pueden hacerlo en forma más eficiente y eficaz, dentro de un marco regulatorio consensuado entre el sector público y privado. Por otra parte el enfoque plantea que la regulación del desarrollo urbano debe tender a la redistribución de la renta urbana, de modo de asegurar que todos los sectores sociales dispongan de recursos necesarios para financiar las obras básicas para su desarrollo; además demanda mecanismos que impongan mayor control en el cumplimiento de normativas urbanas para minimizar los impactos ambientales negativos y preservar recursos esenciales.

Este enfoque facilitador ha sido objeto de múltiples críticas pues en determinado momento fue confundido con las políticas neoliberales de privatización y achicamiento del Estado. Las propuestas de lotes con servicios como fórmula universal de acceso de los pobres a la propiedad privada, respaldada por importantes pensadores contemporáneos (De Soto, 2005), resultó en subdivisiones de terrenos en áreas sin infraestructura básica, como agua y saneamiento. Localizados en áreas remotas, lejos de toda posibilidad de empleo, fracasaron al reproducir nuevas formas de marginalidad o directamente nunca lograron atraer nuevos habitantes, como la experiencia realizada en varios países, entre ellos Perú durante la gestión de De Soto, tiende a demostrarlo. La clave para entender las causas del fracaso de estos planes, es que asumieron que la simple subdivisión de lotes iba a conducir al progreso de los “beneficiarios”, quienes al sentirse propietarios invertirían en la provisión de sus servicios básicos. Pero la subdivisión en lotes con viviendas humildes, creando bajas densidades hace imposible, o al menos, muy difícil el financiamiento de servicios básicos. Aunque el enfoque no ha producido resultados convincentes todavía, organizaciones internacionales como el Banco Mundial siguen insistiendo en su validez, promoviendo políticas de subdivisión de lotes como forma de promoción de acceso a la ciudad. Revisiones recientes dan cuenta de un renovado interés en este enfoque al proponer una fórmula de articulación público-privada, es decir, atraer tanto inversiones públicas como privadas con el objetivo de crear un mercado de vivienda social al que todos los sectores, aun los más pobres a través de subsidios específicos, puedan acceder.

Reurbanización

La planificación urbana moderna parece haber aprendido que si se quiere ayudar a integrar a una población lo peor que se puede hacer es trasladarla del lugar donde vive, destruyendo la red de vínculos y relaciones sociales que permite su supervivencia y eventual progreso. Las tristemente famosas políticas de erradicación, en la que la población era transferida fuera de la ciudad o a sus bordes, cuando se encontraban ocupando espacios céntricos, solo tiende a agravar el problema de la pobreza, al imposibilitar su acceso a servicios básicos y generación de ingresos.

La reintegración social de población asentada informalmente pasa más por la radicación, otorgando tenencia segura de la tierra o de departamentos, según los casos. Una vez que la población radicada dispone de un domicilio formal, debe apoyarse a través de capacitación y apoyo micro-financiero que faciliten la creación de alternativas de generación de ingresos que mejor satisfagan sus características sociales y culturales. Múltiples trabajos comparativos de investigación explican los límites concretos de los mecanismos micro-financieros (Fricksa, 2009) que si bien proveen posibilidades de progreso requieren políticas de reurbanización que complementariamente subsidien las infraestructuras básicas que sustenten procesos autogestionados de capitalización. Otros trabajos advierten que la exageración en torno al empleo de herramientas micro-financieras como los micro-créditos y mejoramiento, tendiendo a reproducir nuevos ciclos de endeudamiento y segregación. La implementación de una estrategia de generación de ingresos es importante ya que una vez practicada la reurbanización de un sector urbano, este tiende a valorizarse pudiendo surgir procesos de expulsión de sus pobladores más pobres, incapaces de afrontar los costos de la formalidad, expresados en pago de servicios, etc.

La Informalidad como mecanismo legítimo de producción de hábitat

Mucho se ha escrito y estudiado sobre la informalidad. Inicialmente era un mal a extirpar de la ciudad, por sus riesgos sanitarios y sociales principalmente. Pero paulatinamente se fue asumiendo la necesidad de trabajar con la informalidad, más que contra ella. Múltiples estrategias de intervención en la informalidad, persiguen su mejoramiento y formalización de distintas maneras. Ello implica reconocer que aunque de manera informal la población que por necesidad ocupa un inmueble o un terreno, posee un derecho básico de supervivencia que el Estado tiene la obligación de preservar proveyendo soluciones alternativas equivalentes. Es decir que implícitamente se reconoce en la informalidad una opción de solución, aunque temporaria, del problema de la brecha entre oferta y demanda de hábitat popular.

Al respecto debe tenerse en cuenta las características culturales, sociales, etc. de la población a la cual se dirigen las políticas habitacionales. La migración, sea esta económica, en busca de empleo, o forzada a causa de crisis humanitarias, tiende a acelerar la presencia de diversos grupos étnicos o clases sociales que ocupan territorios ocupados previamente por otros grupos sociales, pudiendo generar conflictos. Pero a medida que la informalidad deja de ser una opción de hábitat temporario, permanece en el tiempo y se transforma en permanente, las posibilidades de que estos conflictos ocurran se acrecientan. Esto implica que el tratamiento de la informalidad desde la perspectiva del Derecho a la Ciudad implica instancias de negociación entre residentes de áreas formales e informales.

Varios trabajos recientes (Payne, Durand-Laserve, Fernandes, Rakodi, 2007) proveen evidencias sobre cómo la informalidad es más efectiva que la formalidad para generar progreso e inclusión en la vida urbana, y por el contrario, como las políticas que formalizan la informalidad terminan perjudicando a los sectores populares, paradójicamente a los mismos que dicen ayudar. Una comprensión de la informalidad como mecanismo de resolución de conflictos urbanos comienzan a ser reconocido como medio de participación y acuerdo entre clases sociales.

Mejoramiento y prevención de áreas informales (slum upgrading and prevention)

Este enfoque implica introducir una lógica de mejoramiento de áreas deficitarias, incluyendo regularización de lotes e inmuebles a favor de sus ocupantes, demoliendo partes de los asentamientos informales e introduciendo viviendas y servicios urbanos, de modo de mejorar progresivamente su situación de marginalidad. Como en el caso de la reurbanización este enfoque implica radicar a la población en el lugar donde está viviendo. Se añade además, la estrategia de prevención de asentamientos informales, sea a través del incremento de la oferta de hábitat popular, la creación de nuevos mecanismos normativos u otras formas que tiendan a prevenir la formación de nuevos asentamientos informales.

Distintas modalidades permiten intervenir en áreas segregadas, donde prima la informalidad, introduciendo un plan progresivo de regularización que puede incluir desde la construcción de edificios en altura, trazado de nuevas infraestructuras, asignación de usos de suelo mixto, incluyendo zonas de actividades micro-productiva, comercial, residencial, etc., hasta la simple provisión de servicios de grifos de agua y saneamiento público. De esta manera se busca asegurar que la población destinataria de las intervenciones disponga de los espacios necesarios para vivir, y en lo posible también para desarrollar actividades generadoras de ingresos que permitan su supervivencia. Investigaciones sobre complejos habitacionales en los países del sur justa-

mente señalan que una de sus falencias es la ausencia de espacios donde la población pueda desarrollar actividades generadoras de ingresos como pequeños talleres, comercios o lugares de guardado

Regulación de alquileres solidarios

Consiste en facilitar el proceso de producción de habitaciones adicionales en hogares de escasos recursos, donde alojar población transitoria también de escasos recursos, con mecanismos más flexibles de alquiler, ayudando así a que accedan en forma más simple, rápida y económica a las posibilidades brindadas por el mercado. El rol del Estado mediando entre inquilinos y locatarios es fundamental, de modo de asegurar que no existan abusos. Bibliografía europea de posguerra provee insumos importantes para examinar la viabilidad de esta alternativa en los países del sur. En Argentina cabe mencionar la iniciativa de la ONG Hábitat para la Humanidad Argentina, que desarrolla un proyecto de alquileres tutelados, mediante la construcción de departamentos en zonas devaluadas, destinados a población vulnerable capaz de afrontar el pago de un alquiler mínimo y sin garantes, removiéndolo de este modo uno de los obstáculos centrales que bloquean el acceso de los pobres al mercado formal.

Nuevos mecanismos micro-financieros

Los mecanismos micro-financieros, como los sistemas de micro-créditos y bancos comunitarios, son relevantes para lograr generar círculos virtuosos de integración de poblaciones marginadas. La experiencia parece demostrar que cuando las comunidades disponen de recursos propios y el asesoramiento correspondiente, tienden a invertir esos recursos en su propio desarrollo, transformando positivamente sus condiciones habitacionales en el marco de un plan autogestionado de desarrollo que generalmente lleva a demandas de cambios profundos en el marco regulatorio (reglas más flexibles y apropiadas) y la demanda de obras públicas (mayor necesidad de electricidad para micro-industrias, comercios, etc.; necesidad de nuevas infraestructuras y centros de capacitación, etc.). Pero diversas investigaciones recientes en torno al tema empiezan a poner en cuestión el tema de los micro-créditos aplicados en forma masiva como "solución" al problema de la pobreza, planteando la necesidad de su revisión crítica.

Empoderamiento de Organizaciones Comunitarias

Este enfoque señala la importancia de promover mecanismos colectivos-comunitarios para adquirir y gestionar suelo para los más pobres, incluyendo préstamos para la realización de infraestructura con mano de obra local. Lecciones aprendidas (UN Hábitat, 2009) señalan la importancia de encontrar organizaciones comunitarias que sirvan de tomadores de créditos para

compra de tierra y lleven a cabo proyectos de infraestructura que mejoren y valoricen los barrios populares.

En la medida en que las organizaciones comunitarias acceden a recursos que les permiten llevar adelante obras que mejoran su calidad de vida y perspectiva de progreso, tienden a contar con los recursos esenciales para direccionar procesos autónomos de desarrollo que se realimentan en si mismos, proporcionándoles mayor independencia. Esto redundará en un mejoramiento de los procesos de democratización de los procesos de toma de decisiones en políticas urbanas.

Mayor participación popular y presupuesto participativo

Un tema que ha sido consensuado a nivel global es la necesidad de que las regulaciones urbanas y los planes habitacionales cuenten con suficiente nivel de participación y consenso popular. Ya no es imaginable la imposición de normativas y proyectos como se hacía antaño, sin que la población directamente involucrada en los planes, sus beneficiarios y comunidades de entorno, sean consultados y tengan voz y decisión en el proceso. La tendencia lleva inclusive a participar cuestiones tan cruciales como el presupuesto, acuñando el concepto del "presupuesto participativo".

Estas nuevas modalidades, que implican la construcción de diagnósticos a partir de la participación popular, entrañan en si mismo la construcción de consensos que legitimen y faciliten su implementación. Este nuevo mecanismo para legitimar planes, proyectos y enmiendas a normativas, ya acordadas previamente, en verdad constituye una instancia deliberativa en la que la población asume un rol en el diseño e implementación de planes.

Arnstein (1969) plantea que la relación entre el estado y la sociedad a partir de diversos gradientes de participación o "escalera" es clave para entender la naturaleza de distintas formas de participación. En estos gradientes, desde la manipulación al control de la población de lo que hacen sus representantes, significa la provisión de los medios a través de los cuales la población en general, y en particular los sectores más vulnerables, acceden a la información y los medios para jugar un rol en la compulsa de las políticas urbanas. Múltiples investigaciones han demostrado la relación proporcional entre mayor participación de la población, tanto en el diseño de planes como en su implementación, y el éxito obtenido en términos no solo de eficiencia y eficacia en lo realizado, sino también en objetivos de más largo plazo de apropiación por parte de las comunidades destinatarias.

El presupuesto participativo plantea un nuevo nivel en el pensamiento democrático y pluralista que somete a discusión popular las decisiones sobre el uso de los recursos públicos en pro de construir sociedades más

incluyentes, a partir de modelos de ciudad que progresivamente cumplen sus obligaciones en términos de derechos de sus habitantes.

En la opinión de diversos expertos, el presupuesto participativo permite fortalecer los consensos necesarios para avanzar en el cumplimiento de plenos derechos. Sin embargo, la aplicación de metodologías de presupuesto participativo demanda una base social preparada, organizada y concientizada sobre el ejercicio responsable de sus derechos para tomar decisiones; si esto no ocurre se puede dar lugar a procesos regresivos de manipulación y demagogia que distorsionan totalmente los objetivos de la planificación participativa.

Sustentabilidad urbana-habitacional

Este concepto está dirigido a proveer los medios para que las generaciones futuras accedan a los mismos recursos que la presente, demandando una estrategia de articulación de normas y obras públicas fundamentadas en los cambios necesarios a introducir en cuestiones sociales, ambientales y económicas; implica que el Estado intervenga, a partir de un marco regulatorio más eficiente, para impedir la sobreexplotación de recursos estratégicos para la supervivencia humana, como el suelo y el agua, y la realización de obra pública para prevenir desastres naturales. Asimismo, implica el ejercicio de un pensamiento reflexivo en torno a las posibilidades de supervivencia de la población vulnerable en hábitats informales, en función de su magnitud, localización y acceso a recursos vitales, previniendo crisis a futuro.

Desde este marco se critica la práctica corriente en algunas regiones del mundo de pretender resolver cuestiones de Derecho a la Ciudad de enormes grupos de personas en lugares afectados por crisis ambientales recurrentes (como es el caso de inundaciones periódicas, terrenos en topografías en pendiente que producen deslaves frecuentes, etc.), sin resolver la causa de tales crisis a través de planes de obras públicas, si fuere posible, o de relocalización de no ser posible, dependiendo de las condiciones de contexto en la que se aplique.

Derechos humanos como fundamento de planeamiento territorial

Esta visión demanda una reconceptualización de los instrumentos de regulación del uso del suelo, densidades y forma urbana, como asimismo rever las prioridades en el diseño y realización de obras públicas. No se trata de ver la cuestión sesgadamente o en función del interés de sectores particulares, sino que, dada la relevancia que el tema adquiere en función del volumen poblacional que involucra, se busca influir decisivamente en la construcción de nuevos modelos de planificación y gestión urbana, que tiendan a poner en el centro de las tomas de decisiones territoriales los derechos humanos, entendiéndolos en su acepción amplia,

es decir los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), como único recurso legal para minimizar las contradicciones del mercado y contrarrestar las fuerzas de la globalización. Esto lleva a plantear la necesidad de introducir una pauta de equidad en la apropiación del espacio y en los modelos de consumo. Desde este punto de vista se pretende actualizar, de alguna manera, los fundamentos del planeamiento urbano-regional a la realidad contemporánea: la demanda de acceso a la ciudad de enormes sectores de población que paulatinamente se encuentran marginados.

LA APLICACIÓN DE LOS NUEVOS ENFOQUES A NIVEL GLOBAL

Estos diez nuevos enfoques deben entenderse como distintas respuestas globales a situaciones que amenazan el Derecho a la Ciudad de las poblaciones marginadas en diversas regiones del mundo. A nivel global, los resultados del cambio climático amenazan especialmente a los más pobres con profundizar su situación de marginalidad, creando preocupación en círculos científicos sobre su capacidad de supervivencia a los fenómenos que se avecinan.

Se busca a su vez contextualizar tales herramientas en el andamiaje más general de normas y obras desplegadas por los modelos de gestión urbana imperante en cada caso. Cada región del mundo plantea un repertorio valioso de herramientas para integrar a los pobres dentro de las estructuras de sus ciudades. Algunas de estas herramientas han adquirido notoriedad por su difusión a través de publicaciones especializadas y en los medios masivos de comunicación. Pero también, en cada región se han desarrollado experiencias particulares para enfrentar desafíos también particulares.

En **Asia**, los sistemas de micro-finanzas han sido especialmente exitosos en crear “bancos de pobres” que han servido como un recurso esencial para facilitar su acceso a procesos sostenidos de generación de ingresos. El hábitat juega un rol central en este proceso, al proveer la plataforma necesaria para que puedan desarrollar micro-emprendimientos y diversas formas de generación de ingresos. Algunos trabajos destacan cómo la combinación de regularización de suelos y el despliegue de nuevos y más eficientes mecanismos micro-financieros ha permitido a diversas comunidades vulnerables acceder a condiciones de hábitat y vida digna. Esto ha sido notorio en el sur de Asia (Bangladesh, India, Vietnam, Indonesia, etc.). Algunas críticas a esta estrategia argumentan que en verdad inducen a un proceso de endeudamiento crónico, adquiriendo nuevos microcréditos para cubrir microcréditos no pagados. Esto, significa, en el mediano y largo plazo, el empobrecimiento sistemático de las poblaciones que dicen ayudar.

El caso de Japón es paradigmático de planificación en un contexto de escasez de recursos, mientras que China, por el contrario, despunta como un gigante

abocado a llevar adelante mega-proyectos en los que la cuestión social y ambiental tienda al equilibrio.

Entre los países enfrentando crisis humanitarias, Afganistán, a pesar de las enormes penurias sufridas por su población, aporta casos valiosos de cambios en sus modelos de gestión local a favor de sustentar a las familias más vulnerables. Palestina también plantea un caso extremo de demanda por cumplimiento de derechos humanos, donde no obstante sus múltiples privaciones, la población y sus instituciones despliegan mecanismos de supervivencia de una enorme creatividad, combinando cuestiones de hábitat y micro-finanzas, en un contexto extremo en lo que respecta a medios sustentables de generación de ingresos para la población.

En **África**, avances importantes en la reversión del sistema de apartheid, como en el caso de Sudáfrica, donde el territorio jugara un rol central para la segregación étnica hacen ser optimistas en cuanto a los logros alcanzados y los desafíos que se avecinan para la región. Sin embargo los procesos de desalojos forzados, desgraciadamente frecuentes en diversas capitales africanas, introducen una dimensión ideológica a la cuestión: los gobernantes locales realmente piensan que con tales campañas ayudarán a revertir el éxodo del campo a la ciudad. Pero la realidad es que las estrategias de erradicación compulsiva nunca han resultado en procesos positivos, sino que han dañado muchas veces en forma irreparable a los más pobres y sus medios de supervivencia. La migración del campo a la ciudad responde a un proceso global irreversible y es importante que las administraciones locales asuman su responsabilidad de encontrar mecanismos para prevenir la formación de asentamientos informales por parte de población migrante.

Nuevas estrategias para responder a la necesidad de supervivencia y hábitat de los habitantes periféricos de las ciudades africanas, plantean nuevas relaciones urbano-rurales como espacio de desarrollo de actividades agro-industriales, en el marco de la "revolución verde", especialmente en las naciones del África Central. Nuevos modelos de mejoramiento de asentamientos informales como múltiples casos en Kenia, hacen reflexionar sobre la potencialidad de nuevas formas de inclusión urbana. Aún casos extremos de crisis humanitarias, como Somalia y Sudán, proporcionan buenos ejemplos de aprovechamiento de las crisis para urbanizar con una racionalidad de integración social e introducción de normas de gestión urbana a favor de sectores sociales vulnerables.

El continente americano enfrenta un momento histórico de transformación con resultados dignos de analizar en detalle.

El trío **norteamericano**, México, Estados Unidos y Canadá, plantea importantes movimientos de reivindicación de derechos humanos, tanto en lo que hace al

derecho a la vivienda como a la ciudad. En los tres casos, el auge de los movimientos sociales dirigidos a reivindicar el derecho de todos los ciudadanos de acceder a una vivienda digna ha inspirado políticas oficiales de promoción social a través de leyes que garantizan una solución habitacional, sea esta temporaria o permanente para todos los habitantes. Sin embargo, la amenaza de la concentración de los capitales inmobiliarios sigue influyendo negativamente en procesos de renovación urbana, y atenta directamente contra la permanencia de los pobres en determinados sectores de las ciudades, donde acceden a medios de supervivencia y a veces también de progreso.

Centroamérica presenta casos paradigmáticos como el caso de Cuba, que plantea modelos muy particulares de gestión urbana e integración de los pobres en las ciudades, con pretensiones de exportación al resto del mundo; mientras que otros países de la región, enfrentan problemas serios de segregación socio-territorial de su población aplicando modelos que oscilan, según los países y sus momentos históricos, entre el modelo socialista cubano y la influencia de México y Norteamérica, ambas poderosas economías insertadas en forma destacada en las redes de ciudades globales.

En **América del Sur**, la cuestión de la participación como herramienta para generar normativas y obras públicas más estratégicas para integrar a los pobres a la ciudad ha derivado en un conjunto de iniciativas notables: el presupuesto participativo y los programas de recuperación de barrios informales (Favelas) en Brasil, la regularización en Perú, procesos de reforma del suelo urbano en Colombia y rural en Bolivia.

Europa es una región que habiendo logrado resolver el "derecho a la vivienda" a través de planes habitacionales de post-guerra, enfrenta actualmente el enorme desafío de la inmigración de diversas regiones. Países como Inglaterra, Francia, España, Países Bajos y Portugal que influyeron decisivamente en el resto del mundo, y en particular sobre sus ex colonias, continuaron desarrollando legislación y obras públicas que reflejan sus diferentes concepciones de los derechos humanos y sus implicancias concretas en la gestión urbana. En el caso de España, de enorme influencia para América Latina, después de la guerra civil logra eliminar el fenómeno del "Chabolismo" (asentamientos informales) con políticas de integración y desarrollo de los sectores más postergados.

Inglaterra y Francia a través de sus políticas de post-guerra influyen decisivamente en la creación de un sistema de planificación de tipo universal con implicancias muy concretas en sus ex colonias de África. Leyes de administración de suelos, tanto urbanos como rurales, y códigos de planeamiento, que reglamentan usos de suelo y distribución de densidades, siguiendo lógicas de segregación más que de integración, fueron oportunamente modificados indicando el camino apropiado para otros países. En otros casos, desafortunadamente,

las mismas reglas de la colonia fueron mantenidas sin cambio, beneficiando a sectores acomodados que siguieron usufructuando los mecanismos de segregación precedentes.

Italia y la integración de su territorio a través de una red eficiente de transporte público y el fomento a la micro y pequeña empresa, plantea un modelo muy valioso a estudiar como estrategia legítimamente popular de dinamización de regiones a partir de la disponibilidad de recursos humanos calificados, e insumos abundantes para abastecer mercados locales y regionales en forma competitiva.

El caso de Alemania es particularmente relevante, al tratarse de uno de los países que experimentara una recuperación más rápida de sus infraestructuras urbanas después de la segunda guerra mundial, resolviendo el problema de la vivienda, y superando la división de sus territorios oriental y occidental, a través de herramientas específicas de planeamiento urbano y regional, que se reflejan en la vitalidad y dinamismo que presenta hoy la ciudad de Berlín. Esto es un logro relevante considerando que el desafío de inclusión en el contexto de Europa pasa fundamentalmente por estrategias para incluir a los sectores inmigrantes viviendo en barrios segregados. Berlín es precisamente un ejemplo de construcción de una metrópolis sobre bases multiculturales y mecanismos concretos de promoción de sectores sociales y territoriales segregados.

Oceanía presenta una combinación de problemas similares al europeo y norteamericano, relacionado con el desafío de integrar inmigrantes a través de mecanismos de planificación urbana facilitador de las fuerzas del mercado. Los resultados tienden a oscilar entre la segregación socio-territorial propia de Norteamérica y la tradición planificadora de los países del “Commonwealth”. Algunas experimentaciones relevantes, en cuanto a la provisión de vivienda social y servicios urbanos básicos, pueden destacarse asociadas a incentivos especiales para localizar poblaciones vulnerables en áreas urbanas rentables como estrategia de inclusión social, y, al mismo tiempo, la facilitación del acceso a medios sustentables de generación de ingresos. La construcción de mercados para facilitar y prestigiar a los vendedores ambulantes, típica actividad de población inmigrante, constituye un medio eficaz de integración cuando se combina con la provisión de servicios habitacionales en áreas con cobertura de servicios urbanos, promoviendo simultáneamente condiciones de hábitat y posibilidades de desarrollo. Pero al igual que Norteamérica, y de alguna manera también Europa, el problema central radica en la segregación de barrios de inmigrantes.

Un repaso de la historia de cada región, de cada país, y de sus diferentes ciudades, sin ignorar sus condicionantes particulares, intenta aportar claves que permi-

tan entender las tendencias regionales de inclusión de los más pobres, con una mirada más profunda y superadora de la realidad. El análisis de los distintos enfoques desde la perspectiva de los desafíos particulares de las distintas regiones del mundo permite entender mejor en qué contextos específicos surgen determinadas respuestas a ciertos problemas, y en qué medida son extrapolables a otras realidades.

CAPÍTULO II

EL DERECHO A BUENOS AIRES

Este capítulo aborda las causas del crecimiento de la fragmentación socio-territorial en Buenos Aires, repasando los esfuerzos realizados para asegurar el derecho de los más 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 prácticas” 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 objeto de grandes inversiones públicas en vivienda, y finalmente receptoras 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.

LA EVOLUCIÓN DE LA METRÓPOLI DE BUENOS AIRES

El caso de Buenos Aires es paradigmático por ser una ciudad que desde su origen tendió a desarrollar patrones de desarrollo urbano 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.

Los orígenes

En relación a los límites espaciales de la aglomeración, con la sanción de la Constitución Nacional de 1853, se asignó al ejido de Buenos Aires el área comprendida entre el Tigre, el Río Reconquista hasta el Puente Márquez, y una línea paralela al Río de la Plata desde el puente mencionado y un punto ubicado a 18 Km. de la costa, límites que superaban la expansión que tenía la ciudad en esa época. Años más tarde, en 1867, se definió una nueva delimitación que fue desbordada por la realidad al realizarse localizaciones por fuera de ese perímetro. Estos límites no se alteraron hasta 1880, cuando se formó el Distrito Federal, con la delimitación que incluía la zona central y los asentamientos dispersos. Los límites actuales quedaron definitivamente establecidos en 1889.

El crecimiento del núcleo central de la aglomeración estuvo estrechamente relacionado con los caminos que vinculaban a la ciudad de Buenos Aires con el interior del país en tres direcciones preponderantes, Noroeste, Oeste y Sur. El transporte y las comunicaciones se basaban fundamentalmente en el ferrocarril, que estaba estructurado en forma semiradial en función de las necesidades de traslado de la producción al puerto de Buenos Aires. Este proceso de expansión económica se acompañó con grandes inversiones en obras públicas.

Buenos Aires, por su composición multicultural, desde muy temprano tendió a la diversidad de tejido urbano y a la densificación de áreas para permitir que los habitantes 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 en disponer de buenos servicios de transporte público, educación y salud pública gratuitos y de buena calidad⁶.

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

La primera mitad de siglo XX

En la primera mitad del siglo XX, y 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 autoconstruidas y servicios públicos provistos por el Estado o por la autogestión comunitaria. El crecimiento de la ciudad en este período refleja un alto nivel de heterogeneidad socio-territorial (ver Figura 1).

Pero la mayor oferta de hábitat accesible para las clases populares, junto a la demanda de empleo industrial y el deterioro de los términos de intercambio que afectó especialmente a los bienes primarios durante la Gran Depresión, atrajo enormes contingentes de población rural que en gran proporción no pudo alojarse adecuadamente, y que dio 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 transformaría en algo permanente, y la denominación de “emergencia” *per se*, les daba el carácter de transitoriedad, hasta que la provisión de viviendas permanentes resolviese el problema. A pesar del surgimiento de las villas la ciudad seguía creciendo en forma compacta (ver Figura 2).

Entre 1949-1989

En el período de sustitución de importaciones las industrias se fueron localizando en el Área Metropolitana de Buenos Aires buscando buenas condiciones de accesibilidad, por carreteras o ferrocarril. Si bien la ciudad creció y se desbordó sobre los municipios linderos, se mantuvo el crecimiento del área central. Pero la aceleración del proceso de urbanización acompañado por la nacionalización de los ferrocarriles y el subsidio al transporte público, fomentaron el alejamiento de la población de las áreas centrales.

En estas condiciones se consolidó la primera corona metropolitana: el mercado inmobiliario proveyó lotes sin infraestructura, pero con facilidades de financiamiento. El Estado completó la infraestructura y se desarrolló la autoconstrucción por parte de los nuevos propietarios. Cuando este sistema se desbordó, por la especulación inmobiliaria y el loteo indiscriminado sin infraestructuras, gran parte de la población quedó sin cobertura de servicios básicos (especialmente agua y cloacas). En este período la mayor expansión se pro-



FIGURA 1

Buenos Aires, 1910
Fuente: <http://www.atlasde-buenosaires.gov.ar/>



FIGURA 2

Buenos Aires, 1948
Fuente: <http://www.atlasde-buenosaires.gov.ar/>

dujo sobre la segunda corona a pesar de que la primera corona siguió creciendo. La mancha urbana se expandió mayormente hacia el Sur.

Ya pasada la mitad de siglo, la situación de las villas miserias fue motivo de preocupación y los ideales de los derechos humanos acuñados 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 Aires disponía de una cantidad significativa de complejos habitacionales, construidos por el Estado y diversas organizaciones sociales, dotados 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 sociales en la ciudad de Buenos Aires, y puntualmente la mayor parte se localiza en la zona sur (ver Tabla 1). En los períodos 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

Viviendas construidas por año en Ciudad de Buenos Aires. Dunowicz & Hasse, elaborado según Censos Nacionales; 2001.

Período	Obras	Viviendas	Promedio de viviendas por año	Densidad promedio	Localización	
					Norte	Sur
1907-1945	19	6.365	335	557	1.475	4.890
1946-1955	8	5.148	643	352	1.604	3.544
1956-1966	8	6.466	808	675	420	6046
1967-1983	10	13.656	1.365	918	441	13.215
1984-1997	35	9.672	276	1.502	592	9.080
Total					4.352	36.775

Mientras el FONAVI continuó buscando solucionar el problema de la vivienda a partir de generar mayor oferta habitacional, financiando a las clases medias pobres pero prácticamente sin modificar la situación de los sectores más vulnerables, las instituciones de planeamiento tendieron a prácticamente desentenderse de la cuestión ahora en manos de oficinas especializadas en producción habitacional, concentrándose cada vez más en resolver problemas de infraestructuras y funcionamiento del sistema urbano, escasamente relacionado con las crecientes diferencias entre sectores sociales. La dictadura militar que llegó al poder en 1966 y, de un modo más violento, la que se inició en 1976 agregarían además un componente: la persecución violenta de oponentes políticos, aplicando mecanismos de erradicación compulsiva de las villas miseria de la Capital Federal, expulsándolas a la periferia metropolitana.

La tercera corona se desarrolló durante la década del 70, cuando el período de sustitución de importaciones comienza una nueva crisis. La pérdida de empleo asalariado, el aumento del empleo precario, y el fenómeno del cuentapropismo, fueron marco de este tipo de crecimiento. Con el golpe militar del 76 se produce la apertura económica que devino en el cierre masivo de industrias.

En cuanto a las características sociales, las clases altas se instalaron principalmente en el Barrio Norte de la CABA. Algunos sectores medio-altos se localizaron en el Conurbano, conformando núcleos residenciales relativamente exclusivos, localizados al Norte, en San Isidro, al Oeste, en Morón, y al Sur, en Lomas de Zamora. Las zonas pobres aparecían en los intersticios, y los que se alojaban en conventillos y viviendas muy pobres cerca del centro fueron desplazados a los suburbios a mediados de siglo pasado, dando lugar al crecimiento sostenido de las áreas periféricas de la ciudad.

La residencia de los sectores más carenciados se localizó en los denominados territorios de borde, caracterizados por tendencias de subdivisión, ocupación y valorización / desvalorización ambiental, por cuestiones sociales y ambientales en los intersticios, y económicas y sociales en los espacios periurbanos. De esta forma, se ocuparon los espacios degradados intersticiales y baldíos periféricos accesibles a los sectores de menores ingresos.

La década del 80 registra intentos de resolver la cuestión del hábitat popular a partir de nuevas ideas,

como la provisión de lotes con servicios, evidenciando un reconocimiento de hecho de la imposibilidad de resolver la cuestión solo construyendo unidades a las que los más pobres no pueden acceder.

La década del 90

En la década del 90 el Estado se declara incapaz 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 (o no querría) sostener a lo largo del tiempo. En este período, 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” (Cicoella, 1998). Este fenómeno se refleja territorialmente con un crecimiento de la inversión tanto pública como privada en la zona norte y una desinversión total en las zonas sur y oeste de la metrópoli.

Coincidentemente, la dinámica inmobiliaria tiende a trasladar poblaciones pobres al sur, concentrando los sectores de mayores recursos en la zona norte, denominada por algunos investigadores como el corredor de modernidad y riqueza (Pírez, 2002) pues es donde se implantan las empresas y residencias con mayor despliegue tecnológico, presentando sus credenciales de ciudadanía universal. Esta situación puede apreciarse claramente por las estadísticas de informalidad en las distintas regiones (Tabla 2) en 1991. La brecha socio-territorial alcanza niveles inéditos en este período que culmina con la crisis institucional de 2001⁷.

Pueden reconocerse asimismo, procesos de mejoramiento y empeoramiento de territorios, resultado de la combinación de distintos factores, motorizados por la búsqueda de distintos grupos sociales de apropiarse de la renta urbana generada a partir de estas transformaciones territoriales, definiendo un modelo de ciudad que ha transformado su espacio público y sus infraestructuras públicas, otrora sostén de un proceso continuo de integración de los sectores populares en los suburbios, en objeto de negocio (Gorelik, 2004).

El patrón de heterogeneidad social de décadas anterior-

7 Crisis que produciría el record de la caída de cinco presidentes en el transcurso de una semana.

Zona	Distrito	Población Total	Población en villas	%
Sur	Almirante Brown	449,018	13,885	3%
	Avellaneda	344,991	33,480	10%
	Lanús	468,561	62,580	13%
	Lomas de Zamora	574,330	40,972	7%
	Quilmes	511,234	65,369	13%
	Florencio Varela	294,625	8,313	3%
	Berazategui	244,083	6,897	3%
	Echeverría (0,17)	273,807	4,484	2%
	Total Sur	3,160,649	235,980	7%
Oeste	Matanza	1,120,088	80,000	7%
	Morón	643,553	9,022	1%
	Merlo	390,042	3,244	1%
	Moreno	285,643	2,275	1%
	Total Oeste	2,439,326	94,541	4%
Norte	Vicente López	289,505	9,016	3%
	San Isidro (3,00)	299,023	17,761	6%
	San Fernando	141,063	14,528	10%
	Tigre	254,723	18,804	7%
	Tres de Febrero	349,376	12,316	4%
	Gral. San Martín	406,809	45,843	11%
	Gral. Sarmiento	652,969	19,028	3%
	Total Norte	2,393,468	137,296	6%
Ciudad de Buenos Aires		3,300,000	61,380	2%
Total Región Metropolitana		8,899,975	391,901	4%

TABLA 2

Asentamientos informales en municipios de la Región Metropolitana de Buenos Aires (1991).

Fuentes: INDEC (1991). Programa Arraigo (1996). PUA (1998).

Elaboración del autor.

res dio entonces lugar a una situación de fragmentación, 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 Torres las denominaría, “la periferización de las elites” (Torres, 1998).

Este fenómeno de los country clubs en la extrema periferia rodeados de asentamientos informales donde generalmente se aloja la población proveedora de servicios diversos a los countries, refleja en forma extrema el fenómeno de la fragmentación, haciendo desaparecer el concepto mismo de urbanidad. La renta urbana generada por el aglomeramiento de sectores pudientes, 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 situación, tanto en términos sociales, como el crecimiento de la pobreza y la marginalidad; económicos, como la desinversión y falta de oportunidades de generación de ingresos, o ambientales, como los fenómenos de las inundaciones por asentamientos implantados en áreas inundables, son absorbidos por los sectores más vulnerables (ver Figura 3).

Esta suerte de “mosaico” de territorios que en décadas pasadas había tendido a ser más heterogéneo socialmente, se refleja también en la disparidad en el indicador de hacinamiento, cuya repercusión en los patrones



FIGURA 3

Zonas buenas y malas que mejoran y empeoran 1991. Fuente: Plan Urbano Ambiental. 2001.

de salud pública marcan una tendencia peligrosa hacia la proliferación de problemas entre las poblaciones más pobres que viven en malas condiciones de vivienda y en asentamientos informales que se caracterizan por su falta de infraestructura (ver Figura 4).

Como resultado se produce un crecimiento explosivo de nuevas villas y asentamientos populares, que tienden a concentrarse siguiendo la misma lógica de segregación descrita antes, en la zona sur y oeste.(ver Figura 5).

FIGURA 4

Hogares con Hacinamiento
Fuente: Plan Urbano
Ambiental. 2001.

**FIGURA 5**

Distribución de Villas y
Asentamientos
Fuente: Plan Arraigo.
Ministerio de Infraestructura
de la Nación (Argentina).

La pérdida de la heterogeneidad social de fin de siglo es en parte el resultado de la desaparición de los instrumentos de planificación como instrumento de intervención en cuestiones de normativas y de obras públicas. Gorelik (2004) sostiene que en el proceso expansivo una combinación de factores relativamente independientes de las políticas urbanas le dieron a la ciudad su tensión igualadora, plasmada en barrios integrados y homogeneizados por la cuadrícula pública: una economía en crecimiento, los residuos de una tradición estatal “civilizadora” y una estructura urbana potencialmente inclusiva. El autor explica que “el problema de una tradición, pública y privada, de escasa intervención urbana, aparecería en el cierre del ciclo expansivo, cuando aquella combinación de factores (intensa movilidad social, provisión de servicios públicos por el Estado, y la cuadrícula universalizada como garantía de integración urbana a través de un espacio público irrestricto) dejara de tener una presencia determinante”.

El nuevo milenio y la post-crisis de 2001

El último período corresponde a la post-crisis del año 2001 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, en el marco de dos fases de planes federales de vivienda, invocando el derecho a la vivienda, pero repitiendo el esquema de los complejos habitacionales, muchos con problemas de articulación con la traza urbana que tienden a influir negativamente en el acceso a la ciudad de sus habitantes, como asimismo programas implementados por cooperativas y organizaciones no gubernamentales sin suficientes infraestructuras urbanas. Pero más allá de la merma del desempleo, no se registra en el período una mejora sustantiva de las condiciones sociales, y si en cambio un crecimiento de las villas y asentamientos, que pone en evidencia deficiencias del mercado de suelo y producción de vivienda social. Como demuestra Cravino (Cravino, 2008), la población viviendo en villas y asentamientos en relación al total de habitantes creció permanentemente pasando de 4,3% en 1981, a 2% en 1991, 6,9% en 2001 a 10,1% en 2006.

Investigaciones sobre el “Plan Federal” señalan las dificultades enfrentadas por los municipios del área metropolitana de Buenos Aires para identificar tierra donde desarrollar nuevos proyectos de vivienda, y la desconexión entre los proyectos y el marco de planeamiento urbano general generando políticas de tierra e infraestructura que den sustentabilidad a la oferta habitacional (Fernández Wagner, 2007).

COROLARIO:

La historia de la evolución urbanística de Buenos Aires arroja algunas lecciones importantes de tener en cuenta. Por una parte, la conciencia temprana en torno a la necesidad de crear mecanismos de integración socio-territorial y sus sucesivas transformaciones a lo largo del siglo, al ritmo de la penetración de las ideas neoliberales que llevaron al desguase y repliegue del Estado. Estos cambios se ven reflejados en las tipologías barriales y perfiles poblacionales que comienzan a surgir: Del barrio obrero de inmigrantes a los bolsones de pobreza de poblaciones marginales desocupadas, tema que será desarrollado con mayor profundidad en los capítulos siguientes.

El tema del derecho a la vivienda digna, que ocupa un lugar central en la agenda del Estado, fue reemplazado paulatinamente por el tema del derecho a la ciudad, mas abarcativo e incluyente de temas diversos, relacionados con la agenda de desarrollo y bienestar de los sectores populares. Sin embargo, la agenda impuesta de control del desarrollo urbano combinando una política de extensión de servicios urbanos, infraestructura vial, sanitaria y de transporte, posibilitó la extensión metropolitana a partir de loteos económicos y autoconstrucción. El arribo de contingentes impor-

tantes de inmigrantes, tanto del interior como del exterior del país proporciono los recursos humanos necesarios para sustentar el proceso de expansión y desarrollo de la metrópolis. En los capítulos siguientes se abordara como este proceso dio lugar a barrios que por la conjugación de ciertos factores tendieron a degradarse.

CAPÍTULO III

EL DIAGNÓSTICO DE LOS CASOS DE ESTUDIO A PARTIR DEL DERECHO A LA CIUDAD

Este capítulo presenta los casos de estudio, desarrollando diagnósticos expeditivos de la problemática específica de cuatro zonas de estudio seleccionadas. En primer lugar, presenta una caracterización de la localización, densidades y tipologías urbano-habitacionales, repasando brevemente la historia del proceso de urbanización en cada caso proveyendo insumos explicativos de sus respectivas configuraciones actuales. A su vez, de cada zona, se trabajó con tres tipologías urbano-habitacionales representativas del accionar del mercado, mas o menos regulado por normativas, representado por el loteo tradicional de tierra, en la que las familias acceden a un lote barato donde desarrollan con su propio esfuerzo viviendas auto-construidas y con alguna forma de movilización comunitaria, los servicios públicos mas prioritarios, el Estado, en la forma de los complejos habitacionales que incluyen la construcción de vivienda social, infraestructura, red vial y generalmente también algunos servicios urbanos como escuelas, clínicas, etc.; y finalmente las estrategias de las propias poblaciones mas pobres, representadas por la informalidad en sus distintas formas, villas miserias, asentamientos, edificios intrusados, etc.

ENCUADRE METODOLÓGICO

La metodología de análisis consistió de relevar datos censales y la realización de entrevistas a informantes claves y vecinos. El análisis censal fue realizado a partir de la combinación de indicadores que procuran medir el perfil socio-territorial de cada caso en función de las recomendaciones de UN Hábitat (UN Hábitat, 2003): Calidad de la Infraestructura (agua, saneamiento, energía, etc. a nivel urbano), Calidad de la Vivienda (materiales de construcción, servicios a nivel domiciliario) y Situación habitacional (tenencia de suelo y hacinamiento). Estos tres indicadores dan cuenta de niveles progresivos de inclusión urbana: Desde la disponibilidad y calidad de la infraestructura, a la calidad de la vivienda, concluyendo con la situación dominial, la cual en la tipología informal se encuentra claramente ausente.

Combinando esos indicadores, se procura ilustrar un indicador de cumplimiento de derecho a la ciudad. De esta manera se comparan:

- Los sub-sectores de cada caso seleccionado, para identificar situaciones de fragmentación;
- Entre cada caso seleccionado y su entorno, para reconocer situaciones de segregación
- Entre los casos seleccionados, para reconocer de esta manera niveles de cumplimiento de derecho a la ciudad, considerando factores particulares en cada caso.

Posteriormente a esta caracterización de los sectores en función de su mayor o menor nivel de cumplimiento de derecho a la ciudad de sus habitantes, residentes en las distintas tipologías consideradas, se consideran también otras variables relevantes de inclusión urbana: el transporte publico, la disponibilidad de empleo o de posibilidades de generación de ingresos, las condiciones de higiene en general y de recolección de residuos en particular, la accesibilidad, a pie, a servicios sociales como escuelas, centros de salud, seguridad, etc. Este conjunto de variables e indicadores servirán de base para dilucidar en los capítulos siguientes, las hipótesis planteadas inicialmente, exploratorias de los fundamentos del derecho a la ciudad, y en que medida la practica del planeamiento urbano-habitacional, incorporan o ignoran estas cuestiones.

Tipologías urbanas

A efectos de realizar el análisis socio-espacial propuesto se relevaron datos censales de las zonas de estudio a, definidos en función de los límites de la mínima unidad de difusión de las estadísticas públicas, en el caso de Buenos Aires, el radio censal.

Para realizar comparaciones entre las tipologías edilicias utilizadas en los casos de estudio (Loteo, Informal,

Complejo Habitacional) se realizó una minuciosa lectura de la aerofoto de cada radio censal, a efectos de detectar los patrones constructivos presentes. Con esta fotointerpretación y datos secundarios provenientes del gobierno local fueron individualizados complejos habitacionales construidos por el Estado, Organizaciones Sociales o Cooperativas; asentamientos informales con trama urbana, villas miseria, sectores de loteos, infraestructura intrusada, barrios privados, infraestructura pública, etc. En base a esta información y a las categorías de la variable censal Tipo de Vivienda (V4), se elaboró una nueva tipología edilicia, que utilizamos para reprocesar el Censo 2001 a una escala menor al radio censal:

Loteo: Esta categoría indica aquellas unidades habitacionales susceptibles de ser adquiridas en el mercado formal, y que no fueron construidos por el Estado. Usualmente corresponde a las categorías censales Casa tipo A, Casa tipo B, Pieza/s en inquilinato, Pieza/s en hotel o pensión. En aquellas zonas donde no existen Complejos Habitacionales incorporamos la categoría censal Departamento.

Informal: Esta categoría indica aquellas unidades habitacionales que no son susceptibles de ser adquiridas en el mercado formal, y que no fueron construidos por el Estado. Usualmente corresponde a las categorías censales Rancho y Casilla

Complejo habitacional: Esta categoría refiere a Complejos Habitacionales construidos por el Estado. En algunas zonas, como Zagala y Soldati, puede asimilarse con la categoría “Departamentos”, pero no en Padre Varela o San Carlos, ya que en estas zonas los complejos son casas individuales o apareadas, pero no unidades habitacionales en propiedad horizontal, o sea que en estos últimos casos nos será imposible separar los datos censales correspondientes a los Complejos Habitacionales de los Loteos. Esta asignación de la categoría censal Departamento debe ajustarse para cada radio censal mediante fotointerpretación y recorrida de campo.

Sería un error interpretar que todos las viviendas existentes dentro de una Villa de Emergencia se corresponden con la tipología “Informal”, aunque estas sean una importante proporción de las viviendas presentes, ya que encontraremos viviendas de la tipología tomada como Loteo (particularmente de su componente Casa Tipo B), o incluso como Departamento en las construcciones en altura cada vez más frecuentes en las villas con fuerte centralidad. A tal punto que el censo llevado a cabo por el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en las Villas 31 y 31 bis no utiliza las tipologías censales y en vez de eso releva la cantidad de pisos de las viviendas. En ese sentido en el Censo 2001 relevaron la información, a nivel segmento, de si la vivienda está ubicada dentro de una villa de emergencia, pero no fue publicada por el INDEC por problemas de calidad. En

sentido inverso en las zonas analizadas con baja centralidad no encontramos el trazado irregular característico de las villas pero sí la tipología censal rancho o casilla, típico de los hogares más pobres de las villas y asentamientos, así como de las villas o asentamientos que recién se están iniciando.

Los casos de estudio

A fin de analizar el impacto de diversos procesos de urbanización, desde el accionar del mercado, la intervención del Estado (en la forma de obra pública y regulaciones urbanas), y el despliegue de las estrategias de los propios afectados (típicamente la informalidad en la metrópoli de Buenos Aires), se trabajo con los cuatro casos de estudio seleccionados en los que puede observarse una tendencia a la segregación y fragmentación: Villa Soldati, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Villa Zagala, entre los partidos de San Martín y de Vicente López; el barrio San Carlos, en el partido de Moreno; y el barrio Padre Varela, en el partido de Luján. Cada caso representa distintos procesos de segregación, relacionadas con su localización. Estos casos representan el accionar del mercado, en la forma de “loteos baratos”; la intervención del Estado, en la construcción de complejos habitacionales, la regularización de lotes, el mejoramiento habitacional y la provisión de lotes con servicios; y las estrategias de los propios habitantes mediante mecanismos informales en sus distintas formas: villas miserias, asentamientos informales y toma de fábricas.



La localización de Soldati, en la zona sur de Buenos Aires representa el caso de mayor proximidad a la centralidad metropolitana. Pero tal privilegiada ubicación no pudo evitar que el área tendiera a reproducir síntomas de segregación y fragmentación interna. Segregación, por cuanto la combinación de complejos habitacionales e informalidad en sus inmediaciones generó un territorio con características particulares de concentración de población de muy bajos ingresos viviendo en condiciones habitacionales y ambientales muy inferiores al resto de la ciudad. Y fragmentación interna debido a la coexistencia de condiciones habitacionales extremadamente diferentes en muy poco espacio.

FIGURA 6

Localización de los casos de estudio en la metrópoli de Buenos Aires.
Fuente: Elaboración propia.

TABLA 3

Distribución de la población por tipología y barrio.
Fuente: Elaboración propia en base al Censo 2001, INDEC.

	DE XIX y XXI		San Martín y Vte. López		Luján		Moreno	
Tipología	Resto	Villa Soldati	Resto	Villa Zagala	Resto	Padre Varela	Resto	San Carlos
Complejo	0%	47%	0%	36%	0%	1%	0%	0%
Informal	7%	14%	3%	24%	4%	3%	10%	12%
Loteo	93%	39%	97%	40%	96%	95%	90%	88%
Total	155.665	23.935	659.776	13.014	86.548	4.268	367.904	11.466

El segundo caso se trata de Villa Zagala, entre los partidos de San Martín y Vicente López, en la primera corona metropolitana. Se caracteriza por haber generado una situación de enclave de una amplia gama de hogares de bajos ingresos en una zona con predominancia industrial. Aunque su localización continúa siendo privilegiada por encontrarse sobre la Avenida Constituyentes, una arteria importante de acceso a la Capital y a la Avenida General Paz, que la circunvala separándola de los partidos de la provincia, notoriamente presenta una situación de segregación y fragmentación. Segregación, por cuanto respecto a su entorno presenta indicadores muy inferiores de cobertura de servicios y niveles habitacionales, concentrando, como Soldati, un importante porcentaje de hogares en condición informal.

El tercer caso es el barrio San Carlos, en el partido de Moreno, en la tercera corona metropolitana, y próximo a la Autopista del Oeste. Su localización apartada del centro metropolitano lo posiciona en una situación de desventaja respecto a las zonas precedentes. Dificultades relacionadas con la provisión de servicios públicos e infraestructura condicionan estructuralmente el acceso del sector a condiciones mínimas de habitabilidad. Pero a pesar de las dificultades el barrio ha progresado significativamente, organizándose comunitariamente para suplir algunas de sus carencias y generar procesos positivos. Aunque segregado de hecho por su localización remota, el sector no reproduce situaciones de informalidad extendida, sino que apenas surgidas áreas muy acotadas fueron rápidamente absorbidas a partir de la oferta de lotes baratos. No se registran en la zona grandes intervenciones del Estado, excepto el complejo habitacional "Las Catonas" en sus inmediaciones y un proyecto reciente de construcción de viviendas nuevas en el barrio vecino "La Perlita" financiado por el Plan Federal de Vivienda. Preliminarmente puede mencionarse que el caso no reproduce situaciones evidentes de fragmentación.

El cuarto caso, el barrio Padre Varela en el partido de Luján, aunque se localiza en forma privilegiada por su proximidad al centro de la ciudad de Luján, un subcentro por excelencia en la estructura metropolitana, presenta situaciones tanto de segregación como de fragmentación. Segregación por cuanto el barrio es claramente diferenciable con respecto a su entorno por las bajas condiciones de habitabilidad y la reproducción de problemáticas sociales diversas. Asimismo puede reconocerse fragmentación por cuanto se plan-

tean dos subzonas muy diferentes, el "frente", próximo al pavimento, y el "fondo", alejado del pavimento y cercano al arroyo, víctima frecuente de inundaciones y de condiciones de vida y oportunidades de generación de ingresos muy inferior.

Distribución de la población por radio censal y tipología

Una primera comparación de los sectores en estudio es realizado a partir del análisis de la distribución de la población al interior de cada área. De las zonas analizadas Villa Soldati es la más poblada, con 23.935 habitantes, seguida de Villa Zagala con 13.014, San Carlos con 11.466 y Padre Varela con 4.268 (se le incorporó el radio censal del barrio San Cayetano donde está localizado el barrio Fonavi).

En Villa Soldati el 47% de la población vive en la tipología Complejos, el 39% en Loteos y el 14% en la tipología Informal, es decir que la población tiende a concentrarse en dos tipologías en forma pareja. En su entorno la proporción de la población que vive en la tipología Loteos es el 93%, y en la tipología informal el 7%. Podemos inferir que la zona de Soldati es mucho más heterogénea que su entorno, y presenta un perfil polarizado entre las tipologías Complejo y Loteo⁸.

En Villa Zagala el 40% de la población vive en Loteos, el 36% en Complejos, y el 24% en la tipología Informal, es decir que la población tiende a distribuirse en forma pareja en las tres tipologías. En su entorno la proporción de la población que vive en Loteos es de 97%, mientras que en la tipología informal es el 3%. Podemos inferir que la zona de Villa Zagala es mucho más heterogénea que su entorno, y la más heterogénea de las zonas estudiadas.

En Padre Varela el 95% de la población vive en Loteos, el 3% en tipología Informal, y el 1% en Complejos. En San Carlos el 88% de la población vive en Loteos, y el 12% en la tipología Informal, en esta zonas de análisis la población residente en la categoría Complejos está incluida en la tipología Loteo ya que nos es imposible discriminarla. En ambos casos las proporciones se mantienen similares respecto a sus entornos. En los entornos de Villa Soldati, Villa Zagala y Luján encontramos una distribución muy similar de la población entre tipologías. (ver Tabla 3)

⁸ Esto puede deberse al necesario recorte del universo y selección de radios censales para el análisis.

Variable	Tipología	Partido	Zona	Promedio
Calidad de la Infraestructura	Complejo	DE XIX y XXI	Villa Soldati	90
	Loteo	DE XIX y XXI	Villa Soldati	87
	Loteo	San Martín y Vte. López	Resto	87
	Complejo	San Martín y Vte. López	Villa Zagala	87
	Loteo	DE XIX y XXI	Resto	86
	Informal	DE XIX y XXI	Villa Soldati	85
	Loteo	San Martín y Vte. López	Villa Zagala	81
	Complejo	Luján	Padre Varela	81
	Informal	DE XIX y XXI	Resto	74
	Loteo	Luján	Resto	70
	Loteo	Moreno	Resto	69
	Loteo	Moreno	San Carlos	67
	Informal	San Martín y Vte. López	Resto	65
	Loteo	Luján	Padre Varela	62
	Informal	Moreno	San Carlos	61
	Informal	San Martín y Vte. López	Villa Zagala	60
	Informal	Moreno	Resto	59
	Informal	Luján	Padre Varela	53
	Informal	Luján	Resto	46

TABLA 4

Calidad de la infraestructura por tipología habitacional y área de estudio.
Fuente: Elaboración propia en base al Censo 2001, INDEC

Variable	Tipología	Partido	Zona	Promedio
Calidad de la Vivienda	Complejo	DE XIX y XXI	Villa Soldati	89
	Loteo	San Martín y Vte. López	Resto	84
	Loteo	DE XIX y XXI	Resto	79
	Complejo	Luján	Padre Varela	76
	Complejo	San Martín y Vte. López	Villa Zagala	73
	Loteo	DE XIX y XXI	Villa Soldati	65
	Loteo	San Martín y Vte. López	Villa Zagala	60
	Loteo	Luján	Resto	60
	Informal	DE XIX y XXI	Villa Soldati	57
	Loteo	Luján	Padre Varela	51
	Loteo	Moreno	San Carlos	49
	Loteo	Moreno	Resto	48
	Informal	DE XIX y XXI	Resto	47
	Informal	San Martín y Vte. López	Villa Zagala	45
	Informal	San Martín y Vte. López	Resto	44
	Informal	Moreno	San Carlos	32
	Informal	Moreno	Resto	23
	Informal	Luján	Resto	19
	Informal	Luján	Padre Varela	17

TABLA 5

Calidad de la Vivienda por tipología habitacional en cada área de estudio.
Fuente: Elaboración propia en base al Censo 2001, INDEC

LOS INDICADORES DEL “DERECHO A LA CIUDAD”

Calidad de la Infraestructura

Con el indicador de calidad de la infraestructura, se intenta abordar la dotación de infraestructura del área incluyendo existencia de cloacas, Existencia de agua corriente, Existencia de energía eléctrica por red domiciliaria, Existencia de alumbrado público, Existencia de gas de red (gas natural), Servicio regular de recolección de residuos (al menos 2 veces por semana), Existencia de al menos una cuadra pavimentada, Existencia de transporte público a menos de 300 metros (3 cuadras).

En la tabla 4 se puede observar que la Calidad de la Infraestructura es mayor en los sectores considerados que poseen mayor centralidad, excepto en la tipología informal de Villa Zagala y la tipología Complejo de Padre Varela. La tipología loteo de Padre Varela y San Carlos presentan valores similares a la tipología informal de Villa Zagala y su entorno.

Calidad de la Vivienda

Con el indicador de calidad de la vivienda se intenta medir la calidad de los materiales constructivos de la vivienda y su efectiva dotación de servicios. Las variables censales consideradas en el cálculo son: Proceden-

TABLA 6

Situación Habitacional por tipología habitacional en cada área de estudio.
Fuente: Elaboración propia en base al Censo 2001, INDEC.

Variable	Tipología	Partido	Zona	Promedio
Situación Habitacional	Complejo	Luján	Padre Varela	86
	Complejo	DE XIX y XXI	Villa Soldati	86
	Loteo	San Martín y Vte. López	Resto	85
	Loteo	Luján	Resto	84
	Complejo	San Martín y Vte. López	Villa Zagala	83
	Loteo	Luján	Padre Varela	80
	Loteo	DE XIX y XXI	Resto	78
	Loteo	Moreno	Resto	77
	Loteo	San Martín y Vte. López	Villa Zagala	75
	Loteo	Moreno	San Carlos	74
	Loteo	DE XIX y XXI	Villa Soldati	67
	Informal	DE XIX y XXI	Villa Soldati	62
	Informal	San Martín y Vte. López	Resto	57
	Informal	Moreno	San Carlos	57
	Informal	Moreno	Resto	56
	Informal	DE XIX y XXI	Resto	55
	Informal	Luján	Resto	54
	Informal	Luján	Padre Varela	53
	Informal	San Martín y Vte. López	Villa Zagala	53

TABLA 7

Derecho a la Ciudad por tipología habitacional en cada área de estudio.
Fuente: Elaboración propia en base al Censo 2001, INDEC.

Variable	Tipología	Partido	Zona	Promedio
Derecho a la Ciudad	Complejo	DE XIX y XXI	Villa Soldati	89
	Loteo	San Martín y Vte. López	Resto	86
	Complejo	San Martín y Vte. López	Villa Zagala	82
	Loteo	DE XIX y XXI	Resto	82
	Complejo	Luján	Padre Varela	81
	Loteo	DE XIX y XXI	Villa Soldati	74
	Loteo	San Martín y Vte. López	Villa Zagala	72
	Loteo	Luján	Resto	71
	Informal	DE XIX y XXI	Villa Soldati	69
	Loteo	Luján	Padre Varela	64
	Loteo	Moreno	Resto	64
	Loteo	Moreno	San Carlos	64
	Informal	DE XIX y XXI	Resto	59
	Informal	San Martín y Vte. López	Resto	55
	Informal	San Martín y Vte. López	Villa Zagala	52
	Informal	Moreno	San Carlos	50
	Informal	Moreno	Resto	44
	Informal	Luján	Padre Varela	39
	Informal	Luján	Resto	38

cia del Agua, Servicio sanitario, Combustible utilizado para cocinar, Tenencia de teléfono, y calidad de los materiales de construcción.

En la tabla 5 se pueden observar que los valores más altos se dan en las tipologías Complejo y Loteo. Sin embargo los puntajes obtenidos por la tipología loteo de Padre Varela y San Carlos son muy similares a los obtenidos por la tipología Informal de Villa Soldati, Villa Zagala y sus entornos, que a su vez duplican a los obtenidos por la tipología Informal de los primeros.

Situación Habitacional

El indicador Situación Habitacional refiere a la adecuación de la vivienda a las necesidades del hogar, sin tomar en cuenta los aspectos ya considerados en la Calidad de la Vivienda. Las variables censales consideradas en el cálculo son: Hacinamiento y Régimen de Tenencia. Este es un indicador clave. (ver Tabla 6)

En la tabla 7 podemos observar que los promedios más altos se dan en las tipologías Complejo y Loteo. La tipología Loteo en Villa Soldati sin embargo presentavalores a medio camino entre la tipología Loteo y la tipología Informal.

Derecho a la Ciudad

El indicador Derecho a la Ciudad es un indicador resumen de los tres indicadores anteriormente estudiados. Las variables consideradas en el cálculo son: Calidad de la Infraestructura, Calidad de la Vivienda, y Situación Habitacional (ver Tabla 7).

Considerados todos los indicadores conjuntamente, los mayores valores los encontramos en la tipología Complejo y Loteo, según orden de centralidad; donde la tipología Loteo de Padre Varela y San Carlos obtienen valores muy similares a la tipología informal de Villa Soldati y su entorno.

Entrevistas a residentes

Complementariamente al análisis de datos censales fueron realizadas entrevistas a habitantes de las cuatro zonas haciendo foco en la historia familiar de migración: cuando llegó al barrio, en que circunstancias particulares y de que procedencia. De esta manera se pretende identificar itinerarios de desplazamientos a partir del cual inferir motivaciones de cambio de barrio, chequeando su correspondencia con los supuestos mantenidos por la investigación respecto al derecho a la ciudad. Interesó aquí particularmente descubrir que factores priorizaba la gente a la hora de decidir a donde migrar, y por que. Específicamente se indagaron las razones por las cuales el entrevistado dejó el barrio original y migró al área de estudio, por qué eligió el área de estudio y cuáles sus planes a futuro, incluyendo la posibilidad de disponer de medios para irse de la zona y donde elegiría vivir. Se preguntó también cómo accedió a la vivienda, cuáles son sus gastos en servicios habitacionales, si hay actividades generadoras de ingresos dentro y fuera del barrio, y si la residencia en el barrio es una limitante para obtener empleo formal. Se indagó asimismo sobre la percepción personal sobre los límites territoriales del barrio, su relación con vecinos residentes en cada tipología habitacional (loteo, complejo e informal), la existencia de actividades conjuntas de algún tipo, sobre todo para resolver los problemas mas acuciantes. A través del cuestionario se busco indagar con mayor profundidad las zonas del barrio frecuentadas por los entrevistados, donde realizan sus compras, donde resuelven problemas de salud y donde mandan sus hijos a la escuela.

El análisis de las entrevistas reveló problemas similares en todos los casos de estudio, tales como la marginalidad del sector respecto al resto de la ciudad, revelado en la alta migración entre sectores de los entrevistados y diferencias por sector, relacionados principalmente con la localización y las características geográficas y de inserción en la trama metropolitana propias de cada caso. Una breve reseña por sector ilustra sobre los problemas comunes y específicos, complementando la información censal.

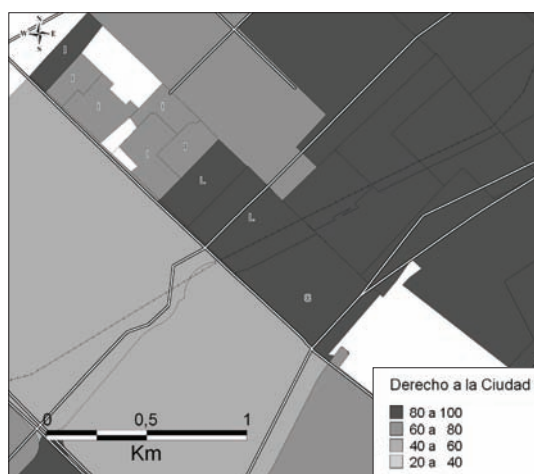


FIGURA 7

Derecho a la ciudad por Tipología en Villa Soldati

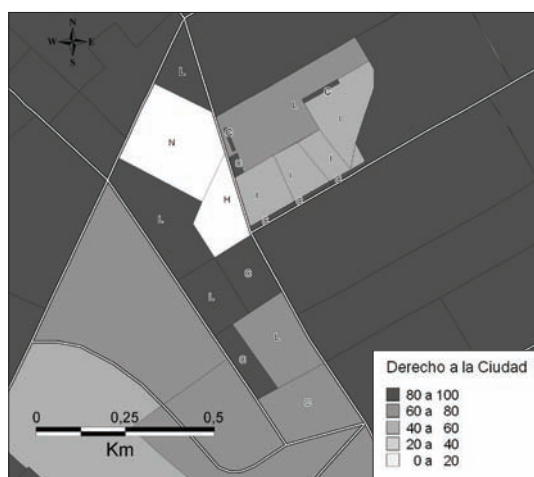


FIGURA 8

Derecho a la ciudad por Tipología en Villa Zagala

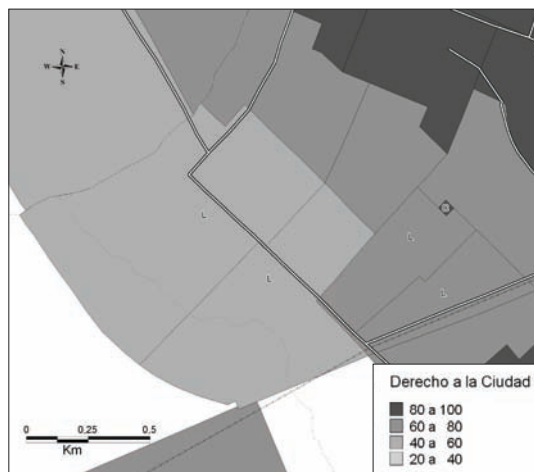


FIGURA 9

Derecho a la ciudad por Tipología en Padre Varela

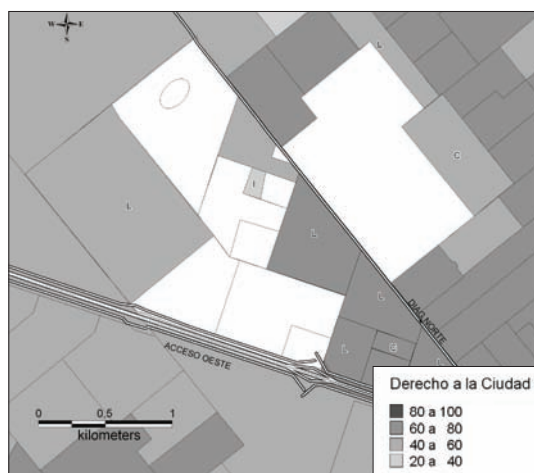


FIGURA 10

Derecho a la ciudad por Tipología en San Carlos

Villa Soldati

Ninguno de los entrevistados nació en el barrio, sino que vinieron de otros barrios por conocidos en la zona. Los inmigrantes del exterior u otras provincias emigraron en busca de trabajo. Hay inquilinos y existe compraventa en el sector informal. Hay presencia de casi todos los servicios, algunos no los pagan, falta gas natural. Se observan situaciones de hacinamiento y de viviendas insalubres.

Las mujeres entrevistadas residentes en tipología informal no trabajan por tener hijos chicos, mientras que las residentes en las demás tipologías dicen que trabajan en algo. Trabajan dentro y fuera del barrio, por lo general la forma de acceso al trabajo es a través de contactos y conocidos, y predominan las changas y el trabajo informal, aunque hay algo de trabajo formal. El lugar de residencia es percibido como un problema para buscar trabajo, sobre todo por los residentes de tipologías informales.

Las relaciones vecinales son buenas, aunque la ayuda es entre familiares o vecinos viejos. Parece haber pocos contactos entre habitantes de distintas tipologías. En las villas hay algo de organización colectiva, y hay reuniones en la parroquia por la inseguridad. La cuestión de la inseguridad es un tema repetitivo en todos los casos, que se manifiesta en el “otro delincuente” es joven drogadicto y vive en el complejo o en la villa. En las entrevistas la inseguridad aparece focalizada en la calle M Acosta y en la villa de noche. Por problemas de salud se atienden en la salita del barrio y en hospitales cercanos (Penna, Piñeiro), mientras que el que tiene obra social se atiende en ella.

Las compras diarias se realizan en el barrio, y las grandes en supermercados fuera del barrio o en las ferias (jueves y sábado), también van al mercado central. Los gastos están repartidos entre alquiler, comida, transporte, salud y educación. Hay planes Jefas y Jefes y Ciudadanía Porteña. Solo un entrevistado participa en compras comunitarias en el mercado central. En el tiempo libre visitan familiares fuera del barrio o van al Parque Roca.

Las desventajas mas marcadas son el tema de inseguridad sobre todo de noche y a la tarde. Si tuvieran mas dinero los habitantes de la villa y de los complejos se irían pero los del barrio histórico se quedarían, lo cual plantea situaciones de arraigo relacionados con tenencia de suelo muy marcadas. Los diferentes sectores al interior de Villa Soldati tienen mucha identidad. Al parecer en Villa Fátima hay muchos inmigrantes de países limítrofes, lo cual aporta a la complejidad y diversidad de la zona.

Villa Zagala

Entre los entrevistados hay nacidos en la zona, en otros barrios de noroeste y del sur del conurbano, e inmigrantes del exterior. Los inmigrantes vinieron en búsqueda de trabajo, y los no nacidos ahí vinieron por conocidos en la zona. Hay presencia de casi todos los servicios, algunos no los pagan, falta gas natural. Hay inquilinos.

Predominan las changas y el trabajo informal, aunque hay algo de trabajo formal. Hay muy poco trabajo en el barrio pero sí en las fábricas de la zona. Hay planes jefas y jefes. Tal como en Villa Soldati el vivir en el barrio es percibido como un impedimento para acceder a empleo formal, en palabras de un entrevistado “el barrio es un problema para conseguir trabajo porque es zona roja y por vivir acá no te toman”

Las relaciones vecinales son buenas, y hay relaciones entre residentes de distintas tipologías. Hay cierta organización vecinal para solucionar problemas de las cloacas y la basura. La inseguridad está percibida como focalizada en la Av. Constituyentes, aunque hay cierto temor; sobre todo de noche y a la madrugada. El “otro delincuente” es joven y vive en el Loyola.

Por temas de salud van a la salita del barrio, al Hospital Belgrano o al Centro de Atención Primaria en V. Concepción.

Por tema educación hay cierto prejuicio con el nivel y ambiente de las escuelas del barrio, hay quienes mandan a sus hijos a establecimientos públicos del barrio o a públicos y parroquiales en barrios cercanos o en la ciudad de Buenos Aires. Al parecer los chicos del Loyola van a la Escuela 14 y por eso los padres de chicos de otros sectores de Villa Zagala no mandan a sus hijos ahí. Al parecer esa escuela es jornada simple y los chicos quedan solos en la calle

Las compras las realizan dentro y fuera del barrio, (hay grandes en supermercados muy cercanos) y al parecer no hay mucha diferencia de precios. Los gastos están repartidos entre comida y servicios, lo cual deja entrever que no se realizarían grandes gastos en alquileres, ya que la mayoría vive en casas propias, como en el caso de los loteos, o complejos o villas con terrenos regularizados o que permanecen en su situación de informalidad.

En el tiempo libre van a la costa de Vicente López o a visitar familia.

Como ventaja destacan la cercanía al hospital y al transporte público, como desventajas la inseguridad que afecta la vida social, la contaminación y el hacinamiento. Si tuvieran mas dinero la mayoría se iría a otros barrios más tranquilos y seguros. Los diferentes sectores al interior de Villa Zagala tienen mucha identidad, aparentemente por su historia de configuración urbana.

San Carlos, Moreno

En el caso del barrio San Carlos, en Moreno, ninguno de los entrevistados nació ahí, sino que migraron de otros barrios de partidos del conurbano, de Fuerte Apache, u ocupaban casas o eran pensionados en la ciudad de Buenos Aires, hay presencia de migración internacional reciente (Perú, Bolivia, Paraguay). Llegaron a esta zona por considerarla barata y poder comprar en cuotas, por obtener un plan de vivienda social, o la existencia de terreno vacante para ocupar. En casi todos los casos se enteraron de las oportunidades por conocidos. Los inmigrantes del exterior vinieron a Argentina en busca de trabajo. Algunos no tienen agua de pozo, gas natural ni cloacas. Todos tienen luz. Se observan situaciones de hacinamiento y de viviendas insalubres. Ante la pregunta sobre ¿Por qué eligió ese barrio para vivir? es ilustrativa la respuesta contundente de uno e los entrevistados: “el lugar no se elige, es lo que te toca”.

Las mujeres entrevistadas casi no trabajan fuera del barrio por tener que cuidar a los chicos, “no puedo hacer nada fijo porque no hay escuela/jardín para dejar a los chicos.” Hay cierto malestar con las escuelas públicas de la zona por paros y prejuicio sobre los alumnos que allí van. Los chicos asisten a escuelas de la zona y también a escuelas publicas del centro de moreno por falta de vacantes. Como dijera una de las entrevistadas “sus dos hijos van al Colegio del Seminario porque la educación es buena, no hay paros ni tanto conflicto y violencia como en las escuelas públicas”.

Entre los hombres hay algo de trabajo formal, pero predominan las changas y el trabajo precario, por lo general conseguido por intermedio de conocidos. Hay muy poco trabajo en la zona, y el que hay es poco calificado, en limpieza y mantenimiento en Countries cercanos. Hay presencia de planes sociales (de cooperativas, de los “piqueteros”), que son percibidos como fuente de trabajo. Comentarios adversos a la presencia de inmigrantes de otros países pueden reconocerse en frases como “por el otro lado de la Gaona hay fábricas pero que no hay trabajo para los argentinos porque los inmigrantes sacan el trabajo”. La misma entrevistada dice que ella y su marido “cobran \$150 por mes por hacer presencia en las marchas con los piqueteros”, pero no supo precisar el nombre de la organización ni del puntero.

Las relaciones vecinales son buenas y se ayudan ante problemas específicos. No hay organizaciones en la zona ni actividades, excepto las de la Iglesia, aunque al parecer la escuela surgió por pedido colectivo en los 80. Según las entrevistas la inseguridad está focalizada en la parada de colectivo a la hora de salida hacia el trabajo (amanecer) o de regreso (tardecita), y el “Otro-delincuente” viene de otros barrios.

Por problemas de salud, según la complejidad asisten a la salita del barrio, al hospital de Moreno o a hos-

pitales porteños; el que tiene OS se atiende en consultorios de la OS (en la ciudad de Buenos Aires). Las compras diarias las realizan en el barrio y las grandes en supermercados del centro, que es mas barato, el mayor gasto es en comida. Ningún entrevistado participa en compras comunitarias.

Casi no hay actividades ni lugares de esparcimiento en el barrio, no hay plazas, y los que salen en el tiempo libre van a visitar familiares de otros barrios en colectivo.

Como desventaja esta la anegación de calles cuando llueve y la inseguridad. Como ventaja la ayuda entre vecinos. Si tuvieran mas dinero comprarían casas para familiares, algunos regresarían a sus lugares de origen.

Padre Varela, Luján

El barrio Padre Varela, presenta una mayoría de entrevistados que no nacieron ahí pero compraron por ser barato o accedieron a la vivienda por canje. Anteriormente vivían en otros barrios de Luján y vinieron a esta zona por tener conocidos en la zona. Muchas viviendas no tienen agua corriente, gas natural ni cloacas. Todos tienen luz. Se observan situaciones de hacinamiento y de viviendas insalubres.

Las mujeres casi no trabajan fuera del barrio por tener que cuidar a los chicos o la casa, excepto para hacer limpieza por horas con horario flexible. Los hombres sí trabajan fuera del barrio. Se movilizan en bicicleta o colectivo. El lugar de residencia no es problema para conseguir trabajo afuera del barrio, pero casi no hay trabajo en el barrio. La mayoría trabaja en condiciones precarias e informales, con ingresos semanales, y/o a destajo, con jornadas laborales extensas y tareas poco calificadas. Hay presencia de planes y pensiones. No hay emprendimientos autónomos, los que hay son producto de planes sociales del Gobierno Nacional.

Las relaciones vecinales son buenas, los vecinos se ayudan ante problemas específicos. Hay problemas por los menores en conflicto con la ley. Casi todos tienen familia/amigos en otros barrios. A nivel organizativo está la Sociedad de Fomento, y reuniones entre vecinos cercanos por problemas puntuales (banditas de adolescentes o problema con los servicios). Hay cierto perjuicio con los del “fondo” por tema inseguridad, que parece ser un tema delicado ya que algunos se negaron a realizar las entrevistas por temor a hablar del barrio, y las opiniones sobre inseguridad son contradictorias. El “otro-delincuente” es joven y “del fondo”.

Los problemas de salud quienes no tienen obra social, es decir la mayoría, se atienden en la salita o el hospital, dependiendo la complejidad, incluso para cosas específicas van a hospitales públicos porteños. Se movilizan en bicicleta o en remis.

Hay mucha dispersión escolar, y mala percepción de los establecimientos de la zona: mal nivel en la escuela pública de la zona, estigmatizada como “ser donde van los chicos de FONAVI”, y sensación de discriminación en la privada parroquial. Ambas escuelas y el jardín de infantes están en el barrio San Cayetano.

El mayor gasto es en comida y ninguno de los entrevistados participa en compras comunitarias. Las compras diarias las hacen en el barrio y las grandes en supermercados del centro, que consideran más barato y variado. Existen quejas de los vecinos respecto a especulación por parte de los comerciantes de la zona “el almacén del barrio sube los precios cada vez que hay un nuevo plan”. No hay actividades ni lugares de esparcimiento en el barrio, aunque hay manzanas baldías y se encuentra muy cercano el ingreso a la Quinta Cigordia.

Como desventaja aparece el tema de la mala conectividad con el resto de Luján en días de lluvia, y como ventaja la cercanía. Si tuvieran más dinero algunos se mudarían a un lugar mas tranquilo, otros hacía el centro y otros comprarían viviendas en el barrio para familiares que alquilan.

EVIDENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO A LA CIUDAD

Los análisis realizados, tanto censales como de entrevistas dan cuenta de factores específicos que influyen claramente en la generación de condiciones habitacionales inaceptables y de negación del acceso a los servicios urbanos mas elementales.

El “derecho a la ciudad” en el diagnostico de los casos realizado, se relaciona en primer termino con el factor de localización. Las mejores situaciones pudieron reconocerse en los loteos, primeramente y los complejos en las áreas mas centrales, como es el caso de Soldati y de Zagala. La informalidad queda relegada a un último lugar en todos los casos, pero al comparar los casos entre sí, equivale la informalidad de Soldati y Zagala con el loteo en el Barrio San Carlos, en Moreno y Padre Varela en Lujan. Esta observación plantea una pista para entender las pautas de las alternativas de elección de los patrones de localización: Los sectores de menores recursos o bien tienden a asentarse en forma informal en áreas mas centrales o en su defecto compran un lote en la extrema periferia. Esta decisión fundamental es en realidad una combinación de los contactos y relaciones que las personas tengan en los barrios, como pude verificarse en las entrevistas. Estas entrevistas pusieron de manifiesto, una propensión de las familias de estos barrios a cambiar el lugar de residencia, casi recurrentemente, en procura de dos objetivos claves: Por una parte, mejoras en las condiciones de empleo y servicios urbanos, especialmente educación y salud, solo accesibles a estas poblaciones a través de la informalidad. Por otra parte, se prioriza el acceso a la vivienda donde erigir la casa propia auto construida,

pero que generalmente por tratarse de localizaciones remotas y sin servicios genera condiciones desventajosas de para acceder a servicios de salud y educación, y poder aprovechar eventuales posibilidades de empleo. Esta ecuación es relativa a la característica propia de cada sector y sub-sector, como evidenciaron las entrevistas, que demostraron que las posibilidades de acceso a empleos y medios de generación de ingresos, pueden ser percibido como mayores en función de la localización, pero puede no corresponderse con la realidad. Al respecto cabe reflexionar sobre tres cuestiones fundamentales: La influencia de las redes de relaciones sociales en la decisión sobre el lugar de residencia de los inmigrantes, las políticas del Estado, en particular los planes sociales y el transporte, y finalmente las condiciones de confort, o satisfacción de prioridades sociales que pueden reconocerse en cada caso.

La influencia de las redes de relaciones sociales nos permite comprender que en la migración interbarrial van siguiendo una serie de recorridos locacionales básicamente relacionado con las oportunidades que van surgiendo de acceso a la tierra o a posibilidades de ingresos, oportunidades a las que acceden o de las que se enteran por contactos. Es llamativo la magnitud de personas inmigrantes en estos barrios, aunque sin valor estadístico, que al ser interrogados sobre las razones y como llegaron al barrio, la alusión a alguien o algo que sirvió de puerta de acceso. Los casos de Padre Varela y San Carlos resultan ilustrativos de la oferta de tierra barata atrayendo población sin vivienda dispuesta a iniciar un proceso de urbanización de clase media-baja y baja, mediante la compra de parcelas y el desarrollo de procesos de autoconstrucción. La propensión a la migración interbarrial apareció más fuertemente entre los habitantes de zonas informales o complejos de Villa Soldati y los habitantes de Villa Zagala, con menor fuerza en los habitantes de Padre Varela y muy débilmente en San Carlos. En los casos de Villa Soldati y Villa Zagala también llama la atención la cantidad de inmigrantes en la categoría informal, donde la escasez, y por ende alto costo de la vivienda, propician el desarrollo de un mercado de alquileres dentro del hábitat informalidad, a menor costo que el formal, de muy baja calidad, pero el único accesible a la población más pobre. En la decisión final de permanecer en situación de informalidad, se relacionan por una parte, la idea de maximizar las posibilidades de generar ingresos y eliminar costos de transporte, a costa de sacrificar las condiciones de vida y relegar el acceso a la tierra y a la vivienda.

Las políticas públicas, que serán objeto de análisis en mayor profundidad en los capítulos subsiguientes, aportan elementos que permiten explicar la configuración de unos y otros barrios. En Villa Soldati y Villa Zagala, por tratarse de ciudad de Buenos Aires y el primer cordón metropolitano, pudo observarse el rol crucial jugado por los “planes” y los subsidios del Estado, en buena medida un factor adicional en la elección de ciertos sectores populares por la informalidad en estos barrios. En los otros dos casos, San Carlos y Padre Varela,

el cuentapropismo y las estrategias de micro-emprendimientos se destacan más, revelando la actitud más proactiva y auto-gestionaria de estas poblaciones, que se explica también por el menor peso relativo de la informalidad respecto a las tipologías loteos. Asimismo, las políticas de transporte, también objeto de un capítulo especial en esta publicación, influyen decisivamente en beneficiar a Villa Soldati y Villa Zagala con respecto a San Carlos y Padre Varela, obligando en el segundo par, a estrategias más endógenas y menos vinculadas a las posibilidades de empleo y generación de ingreso ofrecida por la metrópoli, a la que tienen mayor acceso los dos primeros. Pero las políticas públicas en término de vivienda reflejan que la construcción de complejos habitacionales, sobre todo el caso de Villa Zagala y Villa Soldati suele pesar negativamente en la búsqueda de empleo por la estigmatización sus habitantes por gran parte de la sociedad, como lo manifestaran algunos de los entrevistados. Todas las zonas presentan buenos servicios de transporte, pero el problema de accesibilidad se da cuando llueve por falta de calles pavimentadas. Por otro lado en los horarios donde los que trabajan van a trabajar o regresan, los accesos a los sistemas de transporte se vuelven inseguros.

Finalmente, la sensación de confort y satisfacción de las prioridades sociales en cada caso, revela que pueden reconocerse situaciones similares en todos los casos como el hacinamiento, la falta de espacios verdes y la carencia de seguridad, típica de la informalidad; los sectores en áreas centrales son percibidos como más negativas, encontrando soluciones solo a partir de mudarse del barrio a otro lugar.

En todas las zonas surgió la figura del “otro - joven drogadicto” como causante de la inseguridad, y del “otro – inmigrante” como causante de los problemas laborales. Asimismo la figura del “otro” es asociada a un sector determinado del barrio, de manera que los atributos asignados en el imaginario a ese “otro” son generalizados a todos los habitantes de ese sector. En ambos procesos opera una espacialización del estigma y su “traslado” hacia los habitantes de otros sectores del barrio.

Otra cuestión que surgió con gran intensidad, en lo que respecta a prioridades básicas de los vecinos, fue la seguridad. Los fines de semana y las noches aparecen como los momentos de mayor violencia, asociados a la ausencia de espacios y actividades recreativas para la juventud. En todas las zonas hay resquemores con los establecimientos educativos locales, especialmente en el nivel inicial y en primaria, ya sea por nivel académico, ambiente o huelgas docentes, y muchos chicos asisten a escuelas públicas de barrios cercanos o a privadas parroquiales. Esta problemática de ausencia o desconfianza en instituciones que se ocupen de la socialización de los menores, en un entorno cultural machista, repercute en las posibilidades de las mujeres de realizar actividades fuera del barrio, de acceder a la ciudad.

La informalidad, precariedad e inestabilidad laboral son muy frecuentes, así como los bajos ingresos, y por lo general al trabajo se accede por contactos. El hacinamiento intergeneracional es una estrategia habitacional muy difundida.

En todas las zonas es más barato comprar mercadería fuera del barrio que adentro, a excepción de Villa Zagala donde quizás la cercanía de grandes supermercados fuerza a bajar los precios a los comercios locales.

REFLEXIONES FINALES: DESENTRAÑANDO LAS CLAVES DEL DIAGNOSTICO

En primer lugar el hecho que el mayor cumplimiento de derecho a la ciudad, por lo menos en término de los indicadores adoptados como estructurales para tal fin, calidad de la infraestructura, vivienda y situación habitacional; señalan a los complejos habitacionales, tanto en Villa Soldati como en Villa Zagala o Padre Varela como las tipologías de mayor cumplimiento. Este es un dato que daría fuerza a la postura del planeamiento tradicional de post-guerra que argumenta que la mejor manera de resolver el déficit de vivienda es produciendo masiva e industrialmente vivienda social, hasta satisfacer la demanda. El análisis económico-financiero también tendería a demostrar que los precios de las unidades tenderían a ser menores, haciéndose accesible de este modo para las clases populares, permitiendo del mismo modo la densificación de áreas estratégicamente emplazadas, un objetivo central del planeamiento urbano, con niveles de calidad habitacional aceptables, objetivo fundamental del planeamiento habitacional.

El loteo económico, solución tradicional del problema de la vivienda en la metrópoli de Buenos Aires, en el análisis realizado resultó inferior, sobre todo en términos de calidad constructiva, comparado a los complejos habitacionales. En la medida en que la tipología loteo económico surge en el contexto de localizaciones más periféricas, sobre todo el caso de San Carlos, en Moreno y Padre Varela, en Luján, al carecer de infraestructuras, tiende a reflejar niveles de cumplimiento progresivamente inferiores. Esto es revelador de la cuestión del peso de la centralidad comparado a la cuestión de las tipologías habitacionales.

Paradójicamente, la tipología informal aparece en el análisis realizado como la de mayor incumplimiento, lo cual tendería a contradecir la mayor demanda de hábitat popular. Pero si se compara los resultados alcanzados entre barrios, surge que a mayor centralidad, mejores condiciones de acceso a la ciudad, lo cual implica reconocer que para los más pobres, aquellos que no consiguen acceder a ninguna oferta habitacional, ni la del mercado ni tampoco la generada por el Estado, la informalidad es una opción y puede demostrarse que mientras más se aproxima a la centralidad, más se consolida como una

alternativa viable de acceso a la ciudad y sus oportunidades de progreso. Pero al respecto es importante dejar en claro que esto no implica de ninguna manera que la informalidad ofrezca mejores condiciones de hábitat o progreso que las otras opciones.

De los valores obtenidos en los datos censales podemos interpretar que en la tipología informal la Calidad de la Vivienda de las zonas más centrales son comparables a las de la tipología loteo de las zonas menos centrales, en Calidad de la Infraestructura son similares o superiores, y en Situación Habitacional son inferiores. Las zonas centrales, además presentan mayor acceso a escuelas, servicios de salud y puestos de trabajo. Esto nos llevaría a pensar que la informalidad en zonas centrales es una opción para acceder a más opciones de servicios públicos y laborales que los loteos populares periféricos. Pero en contrapartida sus habitantes se sienten estigmatizados por el resto de la población, presentan mayor densidad poblacional, y serían más proclives a cambiar el lugar de residencia.

Asimismo puede reconocerse del análisis realizado que en los cuatro casos surgen evidencias de segregación, reflejadas en las diferencias entre los sectores elegidos y su entorno geográfico; como asimismo de fragmentación, al reproducir diferencias marcadas entre los territorios de las diferentes tipologías elegidas. Tanto segregación como fragmentación pueden además reconocerse a partir del análisis de usos de suelo, en el que se observa la presencia de grandes parcelas que tienden en términos físicos a aislar el sector, otorgándole un carácter de gueto segregado, como asimismo, introduciendo barreras urbanas y arquitectónicas, como el caso de la autopista en Villa Soldati o las calles de tierra en Padre Varela, que reproducen patrones de fragmentación entre subsectores o tipologías urbanas.

De las entrevistas realizadas pueden extraerse observaciones importantes referidas a las historias migratorias de los entrevistados, proveyendo pistas respecto a tendencias posibles de migración ascendente, es decir aquellas que ocurren de áreas de menor a mayor calidad, y descendente, lo opuesto. En las entrevistas realizadas a habitantes de las zonas periféricas casi no aparecieron inmigrantes extranjeros, ni referencias a ellos, y si ex residentes de las zonas centrales; mientras que en las zonas centrales se dio a la inversa. Esto parecería indicar a las zonas centrales como zonas receptoras de población llegada al área metropolitana, y a la zona periférica como receptora de población de otras zonas del área metropolitana.

A partir de las entrevistas realizadas podemos detectar la necesidad y carencia de equipamiento urbano destinado a niños, adolescentes y adultos mayores, principalmente dedicados a la educación, al esparcimiento y a los servicios personales que requieren en esas etapas biológicas.

Otro aspecto relevante surgido de las entrevistas es el problema de la estigmatización social, principalmente en las zonas de alta densidad, ya sea como tipología informal o vivienda social en grandes complejos.

Es de destacar que aspectos como el grado de salubridad del ambiente y calidad del espacio público, no están incluidos en este primer abordaje que es meramente censal. Mientras que la presencia del Estado, la estigmatización social, la segregación escolar, y la accesibilidad de transporte son líneas de análisis a profundizar.

CAPÍTULO IV

APROPIACIÓN DE LA RENTA URBANA Y REGULACIONES TRADICIONALES DEL MERCADO DE SUELOS

Este capítulo aborda la cuestión de la apropiación de la renta urbana favorecida a partir de las regulaciones tradicionales del mercado de suelo, temática de reconocida trayectoria en el campo del planeamiento urbano. Tomando como base los casos de estudio seleccionados, intentaremos demostrar de qué manera el fenómeno de urbanización regido por normas que favorecieron la especulación inmobiliaria y operaciones urbanísticas que, lejos de priorizar el bien común, se dirigieron a maximizar la rentabilidad de ciertos sectores de la ciudad en desmedro de otros. La urbanización así desarrollada generará áreas excluidas de servicios urbanos básicos con gran cantidad de población de escasos recursos que no pudo ser absorbida en términos de vivienda, espacios verdes, servicios públicos y posibilidades de acceso a empleo e ingresos, a precios y tiempos de transporte razonables. De esta manera se pretende señalar la génesis de la marginalidad socio-territorial a partir de la ausencia de mecanismos de redistribución de la renta urbana, lo cual señala una falencia en los esquemas de planeamiento urbano tradicional, tanto en lo que respecta al cobro de impuestos y tasas de alumbrado, barrido y limpieza, como asimismo, los “premios” a la densificación de parcelas en determinadas zonas.

LECCIONES DE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LOS BARRIOS ESTUDIADOS

Villa Soldati

En el 1908, José Soldati construyó las primeras casas de material en una zona hasta entonces deshabitada del antiguo Bañado de Flores e impulsó la inauguración de una nueva estación del ferrocarril Belgrano, que a partir de ese año comunicó a la flamante *Villa Soldati* con la ciudad de Buenos Aires. Desde ese momento, que coincidió en Argentina con la fase de inmigración masiva, se fueron formando en este barrio comunidades de italianos, portugueses, españoles y armenios que no contaban con los

recursos para acceder a las viviendas localizadas en zonas céntricas de la ciudad (Ferrera, 2006).

De esta forma se fue consolidando en torno a la estación Villa Soldati un barrio que, durante sus primeros años, debió enfrentar dos grandes inundaciones. Éstas fueron vividas por sus habitantes como grandes catástrofes pero, al mismo tiempo, como evidencias de su capacidad de trabajo comunitario, que hizo posible la recuperación y mejora del terreno. Como consecuencia, desde sus orígenes, la solidaridad entre vecinos de la zona se vio fortalecida por la realización conjunta de las tareas necesarias para sanear las zonas anegables en torno al Riachuelo y el Arroyo Cildáñez. Muchas de estas obras, así como las inundaciones, permanecen en la memoria colectiva de Villa Soldati, registrada en diversas fuentes orales y escritas⁹.

De esta forma fue como tempranamente, los habitantes del barrio se agruparon en una Sociedad de Fomento donde los inmigrantes, más allá de sus diversos orígenes, trabajaron en conjunto para conseguir mejoras. Así fue como entre 1915 y 1930, las calles adoquinadas y el alumbrado a kerosén fueron cambiando la fisonomía de Villa Soldati, donde ya funcionaba además, la primera escuela municipal. Por otra parte, durante esos primeros años, nuevos medios de transporte fueron complementando al ferrocarril: los *brackets*, carros tirados por caballos que podían llevar hasta 10 pasajeros, y poco después las primeras líneas de colectivos, hicieron que las calles del barrio fueran cada vez más transitadas.

Durante la década del treinta, nuevas transformaciones siguieron a las mencionadas, cuando tuvo lugar el deterioro en las condiciones de vida en el

⁹ Véase por ejemplo “Villa Soldati: mil recuerdos y la especial pujanza de su gente”, en Clarín, 20 de Mayo de 1976; “Villa Soldati: un pasado triste atrás y un futuro más optimista”, en La Nación, 14 de Mayo de 1979 y AAVV. “Nostálgicas Vivencias del Barrio de Villa Soldati”, Secretaría de Cultura de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1987.

campo y el inicio de la industrialización sustitutiva. Por lo tanto, se inició una fuerte corriente migratoria proveniente de las zonas rurales del país hacia los incipientes polos industriales ubicados en las principales ciudades (Torres, 1993). En este marco, Villa Soldati se fue consolidando como un típico barrio obrero de Buenos Aires, a medida que las nuevas fábricas y talleres atraieron nuevos pobladores. No es casual, por lo tanto, que la primera capilla construida en el barrio durante este período, llevara el nombre de *Cristo Obrero*.

De esta forma se fue consolidando una fuerte identidad barrial entre los trabajadores que habitaban Villa Soldati; identidad de la que dan testimonio por ejemplo, los numerosos clubes sociales y deportivos fundados entre las décadas del 30 y el 40. Durante esas décadas, también fueron frecuentes en las calles del barrio los corsos, murgas y bailes comunitarios (Ferreira, Op. Cit.). Sin embargo, este sentido de pertenencia se vio debilitado cuando se instaló en el barrio lo que muchos vecinos vivieron como un estigma negativo: en 1936 tuvo lugar en Soldati la instalación del Vaciadero Municipal de Basura, en las tierras donde hasta ese momento había funcionado la Quinta del Molino, un espacio donde solía reunirse los domingos la colectividad española y donde además, algunas familias cultivaban frutas y verduras. Desde ese momento, el nuevo basurero municipal cambió drásticamente el paisaje del barrio, desplazando a los quinteros y transformándose en fuente de subsistencia para una gran cantidad de indigentes que llegaban cada día a separar entre la basura, materiales reciclables como cartón, vidrio y diferentes metales. Además, se fueron instalando nuevos galpones y depósitos que concentraban la actividad de la llamada *industria del cirujeo* que, en algunos casos, los vecinos pudieron aprovechar como una oportunidad ofrecida por las nuevas circunstancias. Sin embargo, la instalación del basurero fue vivida la mayoría de los habitantes de Soldati como una degradación de su vecindario, que a partir de ese momento fue conocido popularmente como el *barrio de las latas* (AAVV, 1987).

De esta forma, el cambio dio origen por una parte a nuevas fuentes de supervivencia mientras que, al mismo tiempo, deterioró profundamente la calidad de vida de sus habitantes como consecuencia, entre otras cosas, de las emanaciones provenientes de la quema de basura (Cutolo, 1996).

Durante los años 50, los vecinos agrupados en la Sociedad de Fomento, reclamaron por el tendido de cloacas y redes de agua potable, la extensión del pavimento y la instalación de teléfonos públicos en el barrio. Simultáneamente, nuevos pobladores llegaron a la zona cuando, durante el gobierno peronista, se construyó el primer complejo estatal de viviendas en Villa Soldati, cuyo carácter fue tan precario que fue



conocido popularmente como *Villa Cartón*. Una vez más, la medida oficial generó rechazo entre algunos vecinos, que la percibieron como un nuevo deterioro para el barrio¹⁰.

FIGURA 11

Panorámica del complejo habitacional Soldati

De esta forma fue como, hacia principios de la década del 60, el barrio ya contaba con una cantidad importante de servicios, dos nuevas escuelas secundarias y una zona de viviendas construidas por el Estado, que se recortaba como un espacio aislado dentro de los límites de Villa Soldati. Sin embargo, hacia mediados de esa misma década, una transformación aun mayor se operó sobre el barrio: en 1965, durante el gobierno del Dr. Arturo Illia, se iniciaron las obras que darían origen al ambicioso plan de viviendas conocido como Complejo Habitacional Villa Soldati. Estas obras fueron retomadas poco después por el gobierno militar que llegó al poder en 1966, bajo el liderazgo de Juan Carlos Onganía. Bajo este gobierno de facto, el Complejo Soldati fue integrado en un vasto *Plan de Erradicación de Villas de Emergencia* (PEVE) (Oszlack, 1991) cuyos objetivos eran eliminar definitivamente las villas de la ciudad de Buenos Aires. Considerando las pautas culturales de los migrantes como causa fundamental de la miseria, este plan preveía reeducar a la población erradicada, trasladándola a viviendas que eran vigiladas de manera permanente por personal militar. Por esta razón, los llamados *Núcleos Habitacionales Transitorios* (NHT) fueron conocidos también como *Villas Cuartel* (Ratier, 1981). Una vez que los habitantes erradicados de las villas hubieran sido “reeducados” en los NHT, el plan preveía su relocalización en las viviendas definitivas de Ciudadela, actualmente convertidas en una nueva villa miseria cuyo nombre popular es *Fuerte Apache*, en los edificios de Villa Soldati y en otros grandes complejos habitacionales que se deterioraron rápidamente, poco después de su construcción¹¹.

10 Esta villa fue erradicada posteriormente, durante el régimen de facto conocido como Revolución Argentina.

11 Si bien el Plan de Erradicación preveía originalmente la construcción de pequeñas unidades dispersas por distintas zonas del área metropolitana, por no contar con terrenos disponibles para su puesta en práctica, se decidió finalmente optar por grandes conjuntos de viviendas, concentrados en espacios reducidos. Ujnovsky, Oscar, “Claves

**FIGURA 12**

Infografía evolución de Villa Soldati
Fuente: Elaboración propia

Si bien el plan de erradicación contemplaba la asignación de viviendas definitivas en Soldati, éstas fueron terminadas una vez reestablecida la democracia, cuando un nuevo plan de erradicación fue puesto en práctica por el Ministerio de Bienestar Social, encabezado por José López Rega durante el tercer gobierno de Perón. Así fue como, bajo el llamado *Plan Alborada*¹² fueron relocados en el Complejo Soldati (figura 11), antiguos habitantes de la Villa 31.

Una secuencia ordenada de los sucesos históricos (figura 12) da cuenta de, a partir de la inauguración del complejo en 1975 y hasta principios de los años 80, se fueron poblando gradualmente los 119 edificios, con sus 3266 unidades (Girola, 2005), a medida que los barrios más céntricos de la ciudad fueron expulsando población, como consecuencia de las medidas tomadas por el gobierno dictatorial que llegó al poder en 1976. Estas medidas incluyeron por ejemplo, la liberalización del mercado inmobiliario¹³, la erradicación de villas y la construcción de nuevas autopistas (Oszlack, op. Cit.). Por lo tanto, las medidas tomadas por la municipalidad de Buenos Aires durante el gobierno de facto, contribuyeron a profundizar la marginalidad en el barrio. Sin embargo, al mismo tiempo, el período que se extiende entre 1976 y 1983 fue percibido de manera positiva por algunos vecinos, como consecuencia de la eliminación del vaciadero municipal, reemplazado por el *Parque Roca*, y la proyección de obras ambiciosas que en muchos casos no llegaron a concretarse.

La creación, en 1977, del Parque de la Ciudad un enorme predio dedicado a la recreación para el con-

junto de la ciudad¹⁴, marca otro hito en la tendencia a identificar el sector como soporte de actividades a nivel de la ciudad en su conjunto, creando grandes parcelas que bloquearon su posibilidad de expansión.

Hacia fines de la década del ochenta, la llegada del premetro¹⁵ fue un momento clave en la historia del barrio, al favorecer la integración de Villa Soldati en la trama de la ciudad: como consecuencia, mejoró el acceso de sus habitantes a las principales fuentes de trabajo, salud y recreación ubicadas en otras zonas de Buenos Aires. Sin embargo, como resultado de las transformaciones operadas en el período anterior, se hicieron cada vez más definidas las fronteras que hasta la actualidad dividen al barrio entre dos sectores diferenciados y, al mismo tiempo, contribuyen a su aislamiento con respecto a los barrios más céntricos. Por un lado, se puede ver en Soldati una comunidad estrechamente vinculada por lazos de vecindad, solidaridad y parentesco, que desde principios del siglo XX se fue consolidando a través de las sucesivas generaciones y se ven a sí mismos como los *fundadores* o los habitantes del *barrio histórico*. Esta población, que reconoce sus orígenes en los primeros inmigrantes europeos, tiene un contacto muy limitado con quienes llegaron a la zona posteriormente. Por otra parte, los habitantes de los complejos habitacionales construidos por el estado, suelen ser descendientes de migrantes internos o bien de inmigrantes provenientes de otras regiones de América del Sur. Estas diferencias étnicas, suelen dar lugar en el barrio a estigmas y prejuicios que generan mayores divisiones entre sus habitantes.

En torno a los edificios, a su vez, se fueron conformando en los últimos años nuevas villas miseria que profundizaron la heterogeneidad de Villa Soldati: Villa 3, conocida también como Villa Fátima, fue tomando forma desde 1983; el barrio Ramón Carrillo, construido originalmente por el Estado para albergar a las familias erradicadas del Albergue Warnes (Barela y Gonzales, 2006) hacia fines de 1990 y Villa Los Piletones, desprendida en la década del 90 de la Villa 3. En 2001 se instala un número creciente de familias debajo de la autopista AU 7, que poco después serán relocadas en el descampado cerca del Riachuelo, generando un asentamiento de alto riesgo ambiental. Finalmente surgen tres nuevas villas tras la gran crisis socioeconómica y política del año 2001: Villa Dulce, Calabacita y Carrillo 2.

De esta manera, Villa Soldati se presenta en la actualidad como un barrio profundamente solidario y, al mismo tiempo, con fuertes tensiones entre sus habitantes. Por un lado, los vecinos *históricos* suelen hablar con orgullo de sus logros del pasado, de su fuerte

Políticas del Problema habitacional Argentino? 1955-1981, Grupo Editor latinoamericano, Buenos Aires, 1984. Pág. 167.

12 Este plan de erradicación fue resistido por el Movimiento Villerio Peronista, que convocó a una movilización frente al Ministerio de Bienestar Social para el 25 de Mayo de 1974. Ese día, en medio de una violenta represión fue asesinado Alberto Chejolan, habitante de la Villa 31.

13 Esto implicaba entre otras cosas, el descongelamiento definitivo de los alquileres, amparados por el Estado desde 1943.

14 "Villa Soldati: un pasado triste atrás y un futuro más optimista", en La Nación, 14 de Mayo de 1979.

15 "Volverá el tranvía, como premetro en la línea E de Subterráneos de Buenos Aires", en La Razón, 29 de Noviembre de 1985.

sentido de pertenencia al barrio y a la comunidad que integran. Sin embargo, al mismo tiempo, los habitantes de las villas y complejos habitacionales no suelen ser percibidos en esos mismos relatos como vecinos e integrantes de un mismo barrio, sino que son caracterizados muchas veces como *invasores*.

De esta forma, las solidaridades y tensiones características de Villa Soldati, hacen actualmente de este barrio un espacio profundamente contradictorio. Por una parte, existe una enorme potencialidad para el trabajo colectivo tendiente a desarrollar mejoras en el vecindario, favoreciendo su integración en el conjunto de la ciudad. Sin embargo, esa misma potencialidad está cada vez más limitada por los conflictos entre diferentes sectores que conforman este barrio. Estos procesos se reflejan, por un lado, en las entrevistas realizadas a pobladores de la zona mediante la sensación de haber sido invadidos por “otros”, en los que personifican la declinación del área. Simultáneamente, los historiadores barriales dejaron como saldo una gran cantidad de testimonios escritos, donde no hay referencias a los monoblocks ni a las villas de la zona. De esta manera, las fuentes escritas y orales, al silenciar una parte de la historia, dan cuenta de tensiones vigentes en la actualidad.

Villa Zagala

Villa Zagala fue a mediados del siglo XX receptor de grandes inversiones del Estado. Entre 1944 y 1948 se construyó un hospital para tuberculosos, y un hogar para no videntes de escala metropolitana. Villa Zagala, perteneciente a los partidos de San Martín y Vicente López, se caracteriza por la diversidad de experiencias que se pueden rastrear a lo largo de su singular proceso de urbanización. Para poder dar cuenta de esta diversidad, se presentan a continuación algunos casos paradigmáticos, que ejemplifican los múltiples recorridos históricos desarrollados en esta parte del Gran Buenos Aires.

En primer lugar, se desarrollará el caso de Villa Concepción (figura 13), cuyos orígenes se remontan al año 1946, poco después que asumiera su primera presidencia Juan Domingo Perón. En este contexto, la intervención estatal en el área social adquirió un papel protagónico y los planes de vivienda popular se multiplicaron. Simultáneamente, como lo explica Rosa Aboy, la prensa oficial destacaba la *función social de la propiedad* y la centralidad del derecho a la vivienda digna para los trabajadores (Aboy, 2005). En el caso de Villa Concepción, se construyeron en este marco alrededor de quinientas residencias unifamiliares financiadas por medio de créditos, otorgados por el Banco Hipotecario Nacional. Estas primeras viviendas, estaban provistas de servicios básicos como luz, agua y electricidad. Además el complejo contaba con una oficina de correos y una comisaría. Por todo esto y por tratarse de un área en proceso de industrialización,



en las décadas siguientes, la zona atrajo empresas de loteo económico, que a su vez fomentaron la llegada de nuevos habitantes.

De acuerdo a las fuentes orales consultadas¹⁶, entre las primeras familias que recibieron sus viviendas cuando el barrio fue inaugurado, muchos apellidos se conservan hasta la actualidad en Villa Concepción, dando testimonio de una comunidad que se mantuvo a través de sucesivas generaciones. Por esta razón, la zona se caracteriza en el presente por el fuerte sentido de pertenencia y la solidaridad que vincula a los vecinos¹⁷.

Hacia mediados del Siglo XX, Villa Zagala constituía un ámbito escasamente poblado, donde los primeros barrios obreros de casas bajas alternaban con quintas y grandes descampados. Sin embargo, la fisonomía del barrio se fue transformando a partir de las nuevas industrias que se empezaban a radicar en la zona, junto con la inauguración en los años cincuenta, del Hospital de Agudos Manuel Belgrano.

Estas transformaciones, que coincidieron con el crecimiento del Gran Buenos Aires durante la fase de industrialización por sustitución de importaciones, se profundizaron a partir de las nuevas intervenciones estatales que tuvieron lugar entre las décadas del sesenta y setenta. Durante esos años, se construyeron grandes complejos habitacionales que atrajeron enormes cantidades de población y coincidieron a su vez, con un aumento significativo de la informalidad.

En primer lugar, como se desarrolla en el apartado correspondiente a Villa Soldati, durante el gobierno dictatorial de Juan Carlos Onganía se puso en práctica

FIGURA 13

Imagen de viviendas de Villa Concepción.

Villa Concepción en la actualidad: al principio las viviendas eran idénticas y no estaba permitido ampliar ni reformar, aunque ahora con el paso del tiempo es muy difícil encontrar dos unidades iguales.

16 Entrevistas a pobladores de Villa Concepción. 16 de Noviembre de 2009 y 10 de Enero de 2010.

17 En las fuentes orales citadas, se hace referencia también a la identidad peronista dominante desde los orígenes del barrio. En la década de 1970, esta politización se radicalizó, dando lugar a una nueva generación de militantes que fueron recordados, como víctimas de la represión ilegal, en un acto realizado recientemente en Villa Concepción. “En Villa Concepción. Se rindió homenaje a los doce desaparecidos del 3 de Agosto de 1978.” Zona norte Diario Online, 7 de Agosto de 2008.



FIGURA 14 Complejos habitacionales sobre la Av. Constituyentes.

un Plan de Erradicación de Villas de Emergencia, que implicaba entre otras cosas, trasladar a la población desalojada de la ciudad hacia barrios conocidos como Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT)¹⁸. Estos NHT estaban pensados como viviendas provisorias, que serían abandonadas una vez que sus habitantes hubiesen sido “reeducados”; como se explicaba en los documentos oficiales: *“Sus moradores deben sentirse ahí de paso. No podrán introducirse mejoras a fin de que los inconvenientes de habitabilidad que experimentan, los acucien a desear y esforzarse por obtener las ventajas que ofrecen las viviendas definitivas previstas en el segundo programa de este plan.”* (Rojo, A. 1976: 125. Anexo N° 1 Decreto- Ley 17.605/67).

Sin embargo, lo que estaba planeado como algo transitorio se hizo permanente: en el caso de Villa Zagala, los NHT construidos en 1968 dieron origen al barrio Loyola, que actualmente es uno de los más precarios de la zona; donde además hay altísimos niveles de inseguridad y violencia. En cuanto a las viviendas definitivas, fueron construidos nuevos monoblocks sobre la avenida Constituyentes y Sáenz Peña. Sin embargo, al ser intrusadas, estas unidades no se adjudicaron finalmente a la población erradicada de las villas de capital¹⁹, dejando a estos grupos asentados en viviendas transitorias, en la condición de intrusos.

En 1978, se construyeron otros complejos habitacionales sobre la Avenida Constituyentes, también destinados a albergar población erradicada de otros sectores de la ciudad. La concentración de población pobre en

este sector urbano respondió a lo lógica de apoyar la creciente industrialización del área, legitimada por la legislación que promovió el uso industrial en la zona, al tiempo que era expulsada de la ciudad de Buenos Aires (figura 14).

Estos monoblocks construidos como parte del Plan de Erradicación, junto con otros que fueron construidos en los años siguientes, dieron un nuevo aspecto a Villa Zagala: por un lado llegó a la zona una gran cantidad de población atraída por la posibilidad de acceder a la propiedad; además se fueron formando en torno a los edificios, las villas miseria conocidas como *Villa Melo* y *Las Flores*. Desde los 80s puede reconocerse un crecimiento sostenido de las villas miseria en las inmediaciones de los complejos, en buena medida vinculados por lazos familiares, de amistad o simplemente compartiendo una misma condición social con los habitantes de los complejos. Comenzaron así a ocupar espacios disponibles en los complejos primero y en los espacios intersticiales disponibles después, ocupando terrenos, y más tarde, con la des-industrialización del área, ocupando también fábricas desocupadas, dando origen al fenómeno de “toma de fabricas” materializando villas miserias verticales.

En 1983, el Estado reconociendo la alarmante tendencia del sector a convertirse en un gueto cedió parte de tierra pública para construir viviendas a través de cooperativas. En 1995, se produce una segunda fase de construcción de complejos habitacionales, especialmente en el barrio de Loyola, donde se alojó parte de la población, regularizando parcelas. Esto fue financiado con el fondo de “reparación histórica del Conurbano”, marcando una impronta del Estado Nacional en la transformación de sectores receptores de poblaciones erradicadas.

Cooperativas de autoconstrucción

Poco después que tuviera lugar en el país la recuperación democrática de 1983, se inició en Villa Zagala la construcción de una serie de cooperativas de vivienda. Esta iniciativa tuvo lugar en el marco de las políticas de ajuste que siguieron a la llamada *crisis de la deuda* y constituyeron, de acuerdo a las fuentes orales²⁰, una alternativa eficaz para el acceso a la vivienda.

Así fue como hacia mediados de la década del ochenta se formaron siete cooperativas de vivienda²¹ cuyas obras fueron finalizadas en un promedio de seis años. En ese lapso, la organización estuvo, en cada caso, a cargo de una Comisión Directiva encargada de hacer cumplir un reglamento, donde se establecían cuarenta

20 Entrevista a P, 9/11/09.

21 Estas cooperativas son “15 de Diciembre”, “20 de Diciembre”, “Democracia”, “Tiempo y Unidad”, “La Buena Fe”, “José Hernández” y “Constituyentes”. En algunos casos, los nombres remiten a la fecha de fundación de la cooperativa o bien a valores e ideas que dan cuenta de un proceso colectivo de formación de hábitat popular.

18 Para ver más sobre los orígenes, características y evolución posterior de los NHT; así como los lineamientos generales del Plan de Erradicación, pueden consultarse las siguientes obras: Blaustein, Eduardo, “Prohibido Vivir Aquí”, Comisión Municipal de la Vivienda, 2001; Bellardi, Marta y De Paula, Aldo, “Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares”, Centro Editor de América Latina, 1986; Oszlack, Merecer la ciudad y Ratier, Villeros y Villas Miseria. Aguirre, Beatriz, “Formas de Acceso a la Vivienda de los Sectores de Bajos Ingresos”, CEUR, ITDT, 1977; Davolos, Patricia, Jabbaz, Marcela y Molina, Estela. Movimiento Villero y Estado (1966-1976), CEAL, Buenos Aires, 1987 y Ziccardi, Alicia, “Políticas de Vivienda y Movimientos Urbanos. El caso de Buenos Aires”, CEUR, ITDT, 1977

19 Entrevista de Artese, G. Murillo F y Schweitzer, M. a Rosalía Castello, 10 de septiembre de 2009.

horas semanales de trabajo y el pago de una cuota mensual. A su vez, si por alguna razón los integrantes no podían cumplir con el tiempo reglamentario en la construcción, podían suplirlo a partir de un pago equivalente en dinero, calculado por la comisión. Algo similar sucedía en el caso de las deserciones: cuando una de las familias participantes no podía seguir aportando a la cooperativa, se calculaba un reintegro acorde a lo que habían aportado entre horas de trabajo y cuotas en dinero. De todas maneras, las vacantes dejadas por deserción eran cubiertas inmediatamente, en un contexto de crisis económica y grandes necesidades en términos de vivienda.

En cuanto a los conocimientos técnicos necesarios para la construcción, de acuerdo a las fuentes orales mencionadas, fue principalmente aportado por aquellos miembros de la cooperativa que tenían experiencia en trabajos de albañilería, plomería y electricidad. Por esta razón, no fue necesario el asesoramiento de profesionales sino que todo se hizo de manera autogestionaria; a partir del esfuerzo y la experiencia de los pobladores.

Por otra parte, para evitar problemas entre las familias integrantes de las cooperativas, se decidió que en cada caso todas las viviendas fueran construidas comunitariamente, y que la asignación de las unidades tuviera lugar solamente una vez que éstas estuvieran terminadas. Cuando eso sucedió, los nuevos pobladores se ocuparon de conseguir el acceso a los servicios, estableciendo contratos con las empresas proveedoras.

En la actualidad, las comisiones directivas están trabajando para gestionar la escrituración de los terrenos donde se encuentran las viviendas: si bien la Municipalidad autorizó el inicio de las obras y aportó planos para la construcción, hasta el día de hoy, en ninguno de los casos está regularizada la propiedad de la tierra. De todas maneras, de los testimonios orales se desprende un balance positivo sobre la experiencia de las cooperativas y un fuerte sentido de pertenencia, reforzado por el hecho de haber participado comunitariamente en la construcción de sus viviendas.

Un último aspecto para destacar, en relación a la experiencia de las cooperativas, es el alto nivel de participación por parte de los vecinos en la toma de decisiones. Posiblemente esta característica haya favorecido el compromiso, por parte de muchos habitantes de las cooperativas, en las *asambleas populares* formadas espontáneamente durante la crisis financiera y política desatada en diciembre de 2001. Fue en una de estas asambleas donde se decidió poner en práctica hacia el año 2003, una biblioteca para los vecinos de la zona. A partir de ese momento, la "Biblioteca Popular José Murillo" comenzó a funcionar en el salón social de la cooperativa "La Buena Fe", ofreciendo una gran variedad de actividades para adultos y niños²². Cuando

22 Para conocer mejor los orígenes y características de la Biblioteca José Murillo, véase Celubsky, Claudia, "La Biblioteca José

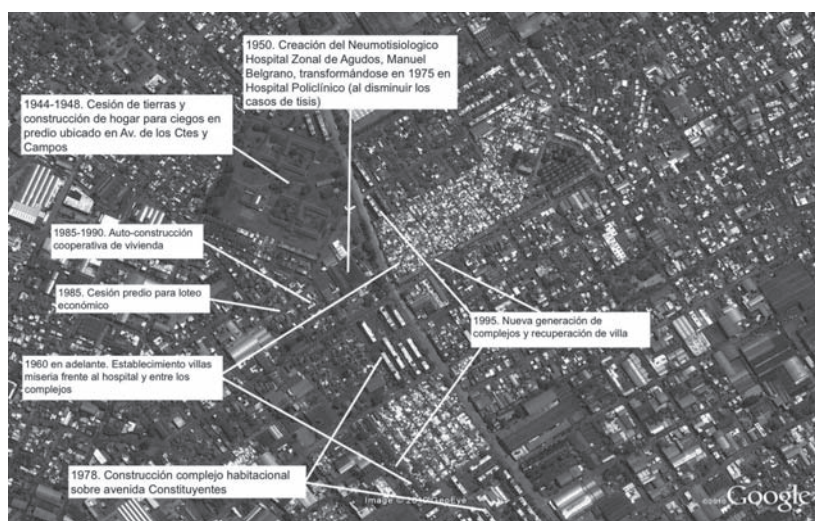


FIGURA 15

Infografía evolución de Villa Zagala
Fuente: Elaboración propia



FIGURA 16

Imagen de San Carlos, en Moreno

la cantidad de libros donados y el número de talleres superó el espacio físico disponible, la biblioteca fue trasladada a un nuevo predio, cedido por la Municipalidad y reciclado comunitariamente por los vecinos, que está en funcionamiento desde febrero de 2009²³.

Por todo lo anterior, para dar cuenta de las experiencias más significativas de Villa Zagala (figura 15), no es posible contar la historia del barrio siguiendo un orden cronológico ni un único eje temporal sino que es más adecuado hablar de *historias*, en plural. De manera que en este espacio particular se fueron desarrollando a lo largo del tiempo distintas experiencias, muchas veces de manera simultánea, para dar como resultado un ámbito marcado por la diversidad, donde se pueden reconocer villas miseria, monoblocks, antiguos barrios obreros y cooperativas. En cada uno de estos espacios, varían los niveles de solidaridad entre vecinos: mientras en algunos casos pueden reconocerse un fuerte sentido de pertenencia y autogestión; en otros en cambio, se destacan los altos niveles de inseguridad, individualismo y clientelismo político. De todas maneras, en cada uno de los casos los vecinos destacaron las grandes diferencias establecidas entre "la época en que había trabajo", es decir el momento anterior a la crisis del 2001 y la actualidad, en que se deterioraron pro-

Murillo. Culturas Movimientos y Núcleos de Resistencia. Bases de Transformación Social". Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Junio de 2006.

23 Entrevista a Mirta, 27 de Noviembre de 2009.

**FIGURA 17**

Infografía evolución de San Carlos
Fuente: Elaboración propia

**FIGURA 18**

Imagen calle en barrio Padre Varela

fundamente las condiciones de vida en la zona. Como evidencia de este deterioro, que suele ser asociado al proceso de desindustrialización de los años noventa, resultan significativas en Villa Zagala las fábricas abandonadas que fueron tomadas y, actualmente, funcionan como viviendas precarias.

Barrio San Carlos, Moreno

El caso del barrio San Carlos en Moreno (Figura 16) presenta un sector generado a partir de la iniciativa de una empresa urbanizadora de subdividir el área prove-

**FIGURA 19**

Infografía evolución Padre Varela
Elaboración propia en base al Censo 2001, INDEC

yendo lotes dirigidos a los sectores populares. Por tratarse de la periferia de Moreno, su urbanización tardía (1970) completa un ciclo de autoconstrucción y atracción de residentes provenientes de distintas zonas, siguiendo un patrón de "lotes con servicios". La secuen-

cia de hechos que fueron jalonando el proceso de urbanización de San Carlos es ilustrado en la figura 17. La ausencia del Estado en término de generar ofertas de hábitat accesible para los sectores populares fue reemplazada por el accionar de ONGs y grupos eclesiales, particularmente en los 80s, que construyeron viviendas para población de escasos recursos de la zona y provenientes de sectores aledaños rurales, contribuyendo a la creación de comunidades en las cuales paulatinamente el proceso de urbanización fue incorporando servicios tales como el pavimento o la red de gas en función del esfuerzo y capacidad de auto organización de los vecinos.

La oferta de servicios y disponibilidad de terrenos alentó el surgimiento de asentamientos informales que comienzan a ocupar las zonas intersticiales, en porcentajes pequeños. Hacia los 90s el barrio se consolida con la construcción de servicios sociales tales como escuelas y centros de salud. Después de 2001 aparecen proyectos de construcción de vivienda social realizadas por el gobierno nacional, pero de baja densidad, a nivel de lote propio. El impacto de tales obras públicas no evidencia atracción de sectores informales.

Barrio Padre Varela, Luján

El caso del barrio Padre Varela, en Luján (Figura 18), se asemeja a San Carlos en que surge principalmente como una iniciativa privada de loteos, a la que luego se sumaría la intervención de la Iglesia Católica proveyendo ayuda a las familias residentes y acelerando el proceso de urbanización. La ausencia marcada del Estado generó una estructura socio-territorial carente de servicios básicos y la reproducción de una situación de enclave (figura 19).

El barrio en sus dos acepciones, el "frente" contando con pavimento y mayor cercanía al centro de Luján goza de ventajas comparativas para sus habitantes que hacen a su inserción, aunque frágil, en la estructura urbana; y el "fondo" que dada su ausencia de pavimentos y servicios mínimos está en una situación de mayor vulnerabilidad que se refleja en indicadores alarmantes y la reproducción de múltiples problemas sociales entre los que se destacan la inseguridad y el riesgo ambiental. También en este caso puede reconocerse una urbanización originada por el loteo barato, alrededor de 1985, seguido de asentamientos informales, alrededor de 1990, que darían lugar en el 2000 a la construcción de complejos sociales. Estos complejos, tienden a responder a la incipiente demanda de población que se asienta en la zona, a diferencia de Soldati y Zagala, en los que los complejos jugaron un rol central como receptores de población erradicada de otras partes de la ciudad de mayor valor. Este perfil de barrios construidos para alojar población de escasos recursos les otorga un carácter muy particular de estrategia de inclusión a la ciudad que no se contradice con sus niveles de densidad y hacinamiento, que impiden

un proceso de adaptación paulatina de la población destinataria a la vida urbana, como en los casos de Villa Soldati y Villa Zagala. De las entrevistas realizadas en el sector se desprende que la población migra alternativamente del “frente” al “fondo” reflejando un proceso de descenso social paulatino que pone en evidencia la presencia de factores estructurales de empobrecimiento relacionados con la ausencia de servicios sociales básicos como salud, educación, transporte y fuentes de generación de ingresos.

ETAPAS HISTÓRICAS Y LAS HERRAMIENTAS DE CONSTRUCCIÓN DEL DERECHO A LA CIUDAD

En la evolución histórica del proceso de urbanización en cada caso de estudio pueden reconocerse cinco momentos fundamentales:

1. Un primer momento fundacional en el que se produce la subdivisión y loteo.
2. Un segundo momento de inversión pública en vivienda, en el que se llevan a cabo grandes obras de construcción de complejos, junto con pavimentos, saneamiento, y servicios sociales como escuelas, centros de salud, etc.
3. Un momento de surgimiento y expansión de la informalidad.
4. Un momento de intento de retomar el control del proceso de urbanización introduciendo estrategias de re-urbanización de la informalidad a partir de operaciones de regularización de suelo informal, entre otras.
5. Un momento final en el que se puede reconocer una consolidación de la segregación y fragmentación, según tienda a la expulsión de los sectores de mayor nivel socio-económico del sector y atracción de sectores vulnerables y la migración de la población residente entre los sub-sectores que integran cada sector.

Cada uno de estos períodos refleja la mutación en las herramientas para construir el derecho a la ciudad desplegado por el Estado, en relación a la informalidad y el accionar privado.

El primer momento, tiene una correspondencia directa con el accionar del mercado: Se trata de un desarrollador inmobiliario que toma la iniciativa de subdividir lotes baratos dirigidos a sectores sociales medios-bajos y bajos, donde, a partir de la auto-construcción y movilización comunitaria, pueden proveerse servicios habitacionales y urbanos básicos. Este período podría extenderse indefinidamente, valorizándose la zona en función de la inversión pública en infraestructuras, y la inversión privada en viviendas.

El segundo momento se origina con la intervención del Estado construyendo vivienda social, introduciendo una lógica de inversión pública que crea una mayor oferta habitacional dirigida a albergar a poblaciones erradicadas de otras zonas. Los casos de Villa Soldati y Villa Zagala, son diferentes a los de San Carlos y Padre Varela, donde el Estado básicamente no intervino en la forma de vivienda social.

El tercer momento se corresponde a la irrupción de la informalidad, como consecuencia del asentamiento de sectores vulnerables en las inmediaciones.

El cuarto momento corresponde a la reacción del Estado frente al surgimiento de la informalidad, intentando la erradicación, o, por el contrario, procurando su formalización a través de estrategias de regularización de parcelas y mejoramiento de asentamientos informales.

El quinto momento refleja el corolario final de este proceso, en el que el sector puede mejorar en la medida en que capitalice la inversión pública y privada, o definitivamente tiende a su degradación en la medida en que se extienda la informalidad y la desvalorización del sector.

Esta relación entre intervención del Estado en la forma de complejos habitacionales e irrupción de la informalidad, corroborable en los dos primeros casos, da lugar a especulaciones en cuanto a la contradicción entre las estrategias para cumplir con el derecho a la vivienda, al menos a través de la producción de vivienda social, y los postulados del derecho a la ciudad. La informalidad surge como opción, aun cuando implica la negación del acceso a los servicios urbanos básicos como agua y saneamiento, acceso a la vivienda digna y posibilidad permanente de desalojo. El loteo barato, impulsor de la urbanización en el segundo par de casos estudiados, da lugar al surgimiento de áreas degradadas donde se asienta población incapaz de afrontar la compra del terreno propio. Este vínculo entre urbanización e informalidad da lugar a una nueva generación de intervenciones del Estado: La regularización de asentamientos informales, facilitando el acceso de los pobres a zonas estratégicas.

Periodización de la evolución urbanística barrial

Asumiendo la correlación entre los períodos históricos propuestos y el desarrollo de nuevas estrategias de construcción del derecho a la ciudad, pueden deducirse lecciones importantes sobre los resultados de las distintas estrategias en cada caso. (ver Tabla 8)

Los dos primeros casos estudiados, Villa Soldati y Villa Zagala, reflejan cambios en las estrategias de producción de hábitat social, desde el loteo económico, la intervención del Estado construyendo

TABLA 8

Períodos urbanos de los barrios analizados

Período / Mecanismo	Villa Soldati	Villa Zagala	San Carlos	Padre Varela
I. Loteo económico	Loteo cerca de la estación	Loteo próximo a la nueva avenida Gral. Paz	Loteo en áreas disponibles próximas a la autopista	Loteo próximo al centro urbano en área de riesgo ambiental
II. Vivienda social	Complejos de alta densidad para alojar población erradicada de villas de Capital	Complejos de densidad media para alojar población erradicada de la Villa 31	No hay intervención pública. Asistencia de ONG para construir viviendas	Apoyo de la Iglesia para subdividir terrenos y vivienda con auto-construcción
III. Expansión informalidad	Informalidad en la proximidad de complejos	Informalidad ocupando fábricas desocupadas	Informalidad en áreas específicas	Terrenos ocupados en zonas de riesgo ambiental
IV. Regularización suelo informal	No se llevaron a cabo operaciones de regularización	Reurbanización de villas construyendo complejos en terrenos recuperados	Sólo se regularizaron unos pocos lotes ocupados en terrenos intersticiales	Se realizó la regularización de terrenos en zonas conflictivas
V. Actualidad y perspectivas a futuro	Crecimiento de la informalidad y la segregación	Crecimiento de la informalidad y la segregación	Consolidación barrio auto-construido. Reducción de la informalidad	Fragmentación entre barrio del frente y del fondo

complejos de vivienda social y la expansión de la informalidad, seguido por la consolidación del hábitat informal. Esta secuencia significó la atracción de nuevas oleadas de inmigrantes provenientes de otros barrios populares, que se alojaron en condiciones informales densificando la zona y produciendo mayor hacinamiento. El corolario final, correspondiente a la actualidad, se caracteriza por la combinación de diversas obras públicas, entre la construcción de nuevas viviendas y procesos de regularización de hábitat informal, pero sin incluir cambios en los marcos regulatorios, y por ello, sin modificar las condiciones de mercado inmobiliario. Formalidad e informalidad siguen funcionando como mercados paralelos, con mínima interacción, y, por ende, reproduciendo procesos de segregación y fragmentación.

Cabe mencionar que, aunque ambos casos comparten similitudes en cuanto a su nivel de segregación, entrevistas realizadas a los habitantes dan cuenta de una diferencia significativa en cuanto a la mayor interacción entre vecinos residentes de sectores formales o informales en Vill Zagala, comparado con Villa Soldati. Inclusive pudo observarse en Villa Zagala una tendencia de migración ascendente, de entrevistados viviendo en condiciones de informalidad, accediendo a lotes y viviendas en los mercados formales.

Los casos terceros y cuarto, San Carlos y Padre Varela, plantean escenarios distintos. También se originan a partir de la subdivisión en lotes baratos, pero su localización periférica dificulta el acceso a redes de servicios urbanos básicos, como agua, saneamiento y transporte público. La presencia de organizaciones no gubernamentales, típicamente eclesásticas, jugó en el principio el rol del Estado al proveer asistencia para la autoconstrucción y provisión de servicios básicos. La consolidación de un incipiente barrio de clase media-baja atrajo a sus bordes población de

escasos recursos que se estableció informalmente en pequeños asentamientos. La intervención oportuna del municipio, en el caso de San Carlos, llevando a cabo operaciones de regularización y loteo con servicios, impidió su expansión. En el caso de Padre Varela la no intervención municipal llevó a la fragmentación, donde se diferencian claramente la zona próxima al pavimento y sin problema de inundaciones, el “frente”, y el “fondo”, más próxima al arroyo. La situación actual de los casos refleja una menor segregación en San Carlos, que a partir de la iniciativa de diversas organizaciones comunitarias logró suplir falencias de servicios públicos, tal como el gas natural y transporte. En Padre Varela puede observarse una mayor segregación del barrio respecto del resto de la ciudad, especialmente en el “fondo”, en el que se produce un nivel de segregación mayor agregado al riesgo ambiental. Ambos casos son muy diferentes en cuanto a la migración de sus habitantes, reconociéndose en San Carlos una tendencia ascendente, familias e individuos que tendieron pasar de la informalidad a la formalidad, ciertamente favorecido por los planes aplicados oportunamente.

En el repertorio de herramientas presentado pueden reconocerse desplazamientos conceptuales importantes en el accionar del Estado. Por una parte se cambia el enfoque de los complejos de vivienda de alta densidad y autónomos, por complejos de menor densidad y asociados a planes de reurbanización de asentamientos informales.

Asimismo, se pasa de la erradicación de la informalidad a la reintegración de los pobres evitando su desalojo y traslado a otras zonas. Estos cambios son muy importantes pues implican controlar la especulación inmobiliaria e introducir una pauta de defensa de derechos humanos, marco legal imprescindible para promover el derecho a la ciudad.

OBSERVACIONES FINALES: REGULACION URBANISTICA Y LEGITIMACION DE LA APROPIACION DE LA RENTA URBANA

El devenir historico presentado en la seccion precedente da cuenta de similitudes y diferencias importantes en los cuatro casos de estudio seleccionados. Resultan similares en su evolución urbanística: el paso de “barrios humildes” a áreas claramente segregadas del resto de la ciudad y progresivamente fragmentadas a su interior en sub-sectores que tienden a separarse y enfrentarse socialmente, según revelan las entrevistas. Difieren, la localización, las tipologías arquitectónicas y el patrón urbanístico. La pregunta clave que la investigación procura responder en relación a la hipótesis planteada en este capítulo es la relación que pueda reconocerse entre el concepto de la renta urbana y la regulación urbanística.

El concepto de la renta urbana alude a la apropiación de plusvalías urbanas, o mayores valores, por parte de los propietarios de lotes o viviendas, medidos concretamente por el precio de las propiedades y los alquileres. Este plusvalor puede ser originado por inversión pública en infraestructura, servicios urbanos, o cambios en las regulaciones de uso del suelo; excepcionalmente puede surgir de alguna inversión privada de gran magnitud. Pero también estas plusvalías urbanas pueden surgir de un cambio en la composición social de los habitantes del entorno urbano: Un barrio céntrico degradado donde se produce en gran parte un reemplazo de población por vía de mecanismos de mercado (como puede ser el caso del barrio de Palermo en la Ciudad de Buenos Aires), puede valorizarse considerablemente. Pero también ese recambio del entorno social puede ser originado en una decisión política del Estado que inicia procesos de expulsión mas o menos violenta de población de bajos recursos, con el objetivo manifiesto de “recuperar” los terrenos que esa población ocupaba, pero que entre sus efectos cuenta con la valorización del suelo y propiedades localizadas en su cercanía. Es decir, que la erradicación de villas y asentamientos genera plusvalías urbanas en las zonas cercanas, al mismo tiempo que el traslado de esa población expulsada a viviendas sociales de alta densidad desvaloriza el entorno donde fueron situadas.

Esta valorización de zonas a partir de la segregación de pobres de ciertas áreas de la ciudad, concentrando los en otras zonas resulta, en términos inmobiliarios, la posibilidad de maximizar la renta urbana en las zonas deshabitadas de pobres y por el contrario, minimizar la renta en las zonas destinatarias de tales poblaciones.

En el estudio de la evolución histórica, pudo verificarse como por lo menos en dos de los casos estudiados, Villa Soldati y Villa Zagala, la irrupción del Estado respondió a una operación de traslado de pobres de otras zonas en el marco de los planes de erradicación de villas miserias de Capital Federal. Esta dinámica de desalojos,

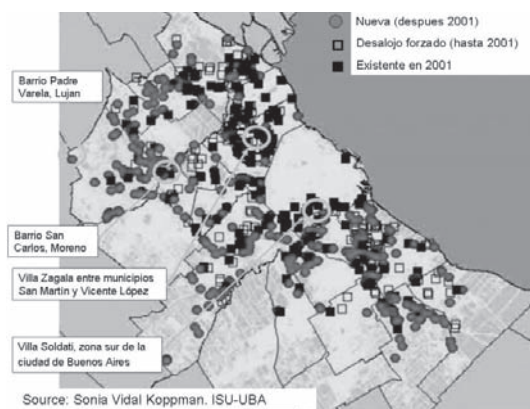


FIGURA 20

Desalojos forzados, hábitat informal antes y después de 2001.

transferencia a otra zona, constituye una dinámica fundamental para entender la configuración metropolitana de Buenos Aires. Como explica Vidal (Vidal Koppman, 2007) el surgimiento de hábitat informal (villas miserias, asentamientos, o cualquiera de sus distintas formas) se encuentra íntimamente vinculado a desalojos forzados y desestructuración de barrios receptores de poblaciones desplazadas. En la figura 20 puede apreciarse la correspondencia territorial entre desalojos forzados, hábitat informal, existentes hasta 2001 y nuevos, después de 2001, conformando una suerte de archipiélago de barrios influidos por tales procesos.

Estas operaciones de erradicación ejemplifican cabalmente el mecanismo de transferencia de rentas urbanas de ciertos sectores en desmedro de otros. Paralela y complementariamente, las zonas beneficiadas fueron tratadas con legislación urbanística que estimuló la inversión en desarrollos residenciales, permitiendo construcciones en altura adecuadamente equipadas con espacios verdes e infraestructura social y comercial de servicios, mientras que las zonas perjudicadas fueron además objeto de legislaciones que estimularon el establecimiento de industrias y depósitos, muy restrictivo respecto al uso residencial, a pesar que la localización de ambos sectores en la metrópoli, ya había atraído importantes contingentes de población trabajadora, desde su origen.

Los instrumentos de planificación urbana, los códigos, por excelencia, revelan asimismo similitudes en la forma en que tendieron a evolucionar en lo que respecta al ordenamiento de los territorios de los cuatro casos seleccionados. En los distintos momentos históricos identificados pueden reconocerse la influencia de la renta y regulaciones urbanas.

En un primer momento, de tipo fundacional, las regulaciones se circunscribieron a las leyes de uso y subdivisión de suelos, dando lugar a las típicas tramas en damero con lotes regulares donde se conformaron las barriadas populares muy similares en sus orígenes en los casos de estudio. En este momento también puede reconocerse la intervención del Estado, proviendo de infraestructura vial, transporte e infraestructura de uso social, que según los casos, aportaron al desarrollo barrial. En un segundo momento aparece la

irrupción de población desplazada junto a inversiones públicas en vivienda social, que, según los casos, dieron lugar a procesos de empeoramiento de los barrios que, aunque humildes en sus orígenes, presentaban grandes posibilidades de progreso. Periodos posteriores, de expansión de la informalidad, regularización y nuevos procesos de re-urbanización, devinieron según los casos en configuraciones barriales con mayores o menores posibilidades de revertir la tendencia a la segregación y a la fragmentación.

La problemática de la renta urbana suma una cuestión adicional trascendente: La presencia o no de industrias y actividades generadoras de renta que tienden a ser reinvertidas en el desarrollo de la zona, o no. El caso de Villa Soldati y Villa Zagala ilustran el modelo de transferencia de población pobre al sector, expulsadas de áreas centrales para valorizarlas, como asimismo, concentrando industrias que transfieren a otros barrios la renta obtenida y externalizan en el barrio los impactos ambientales negativos en detrimento de la calidad ambiental del sector.

San Carlos posee un bajo nivel de generación de renta urbana, por su relativa homogeneidad socio-territorial y porque no posee grandes industrias que tiendan a elevar los precios de las parcelas, en este caso el proceso de inversión en servicios públicos se va dando de manera gradual en el tiempo.

Padre Varela es un caso cercano al de “barrio dormitorio” cuya situación de marginalidad es funcional a la provisión de mano de obra barata para el resto de la ciudad, o área de concentración de población desempleada y marginal, viviendo en condiciones subóptimas.

Estos distintos momentos históricos reconocibles en la evolución de los barrios y los mecanismos de regulación urbanística invitan a considerar en que medida no son funcionales al objetivo de apropiación de la renta urbana, maximizada a partir de tales operaciones. Tanto las regulaciones de subdivisión como uso de suelo, densidad y tipologías edilicias tienden a reflejar la priorización de actividades rentísticas sobre las residenciales. En otras palabras, es más importante en los casos estudiados proveer la infraestructura necesaria para que la industria o los servicios puedan producir mejor, incluyendo caminos, energía, permisos de uso, que servir a las demandas sociales de escuelas, hospitales, transporte público y protección de la contaminación a la que se encuentra expuesta la población próxima a estas industrias.

CAPÍTULO V

PRODUCCIÓN MASIVA DE
“SOLUCIONES HABITACIONALES”:
¿PROFUNDIZACIÓN DE LA
SEGREGACIÓN?

Este capítulo aborda la primer hipótesis planteada por la investigación, relacionada con la producción masiva de soluciones habitacionales en los barrios estudiados y la profundización de su segregación. Los cuatro casos de estudio elegidos reflejan historias de alguna manera similares. Los que otrora fueran barrios pujantes de población obrera de clase media-baja o baja; en la medida en que fueran objeto de políticas públicas, sobre todo la construcción masiva de viviendas en la forma de complejos, primero, y la regularización de la informalidad después, tendieron a concentrar en el mismo espacio barrial, cantidades mayores de población de escasos recursos, aparentemente mas allá de sus posibilidades de absorción e integración.

A partir de diversas consideraciones, tales como la combinación de datos censales y entrevistas a residentes e informantes clave, se busca definir estándares de absorción barrial, es decir, en que casos y de que manera determinados grupos poblacionales lograron integrarse al barrio presentando evidencias de confort, medido en termino de mejoras en sus condiciones de vida, educación, salud, etc. El capítulo intenta aportar conceptos que permitan indagar con mayor profundidad tales cuestiones, proponiendo cuestiones tales como la porosidad urbana, la permeabilidad social, asociada a la migración positiva o negativa entre subsectores urbanos, la fragmentación, devenida de intervenciones del Estado, etc. Se especula que las lecciones proporcionadas por los casos de estudio aporten pautas de urbanización, que sirvan para determinar densidades admisibles, composición de usos de suelo, y planes de obras públicas que apunten a resolver en forma estructural la segregación de los barrios estudiados en lugar de profundizarla.

**VIVIENDA SOCIAL Y GENERACIÓN DE
BARRIOS MARGINALES**

La solución clásica al problema de la vivienda fue construir masivamente viviendas e infraestructuras con recursos públicos. Pero el tiempo demostró que construyendo solamente con subsidios públicos, nunca

suficientes para satisfacer la demanda, no se asegura la integración plena de los más pobres a la ciudad, sino que, por el contrario, puede inclusive facilitar su segregación. Estrategias recientes promovidas a nivel internacional, conocidos como el “enfoque facilitador”²⁴ (enabling approach) (UNCHS, 1996), promueven un cambio en los paradigmas de intervención del Estado: Pasar de la realización de obras públicas como único medio para responder al problema de la exclusión social y territorial a una mayor regulación del desarrollo urbano, controlando mejor la especulación inmobiliaria.

Desde esta perspectiva se estimula a los mercados de vivienda y de suelo para que sean accesibles a los más pobres, en áreas de la ciudad donde puedan convivir con otros grupos sociales y no resulten confinados a enclaves aislados y marginados. Este cambio de tendencia lleva a pensar que en realidad el derecho a la ciudad se construye con mejores regulaciones urbanas que incentiven la inversión privada y comunitaria, y cada vez menos con obras públicas solamente. Ya no se busca que el Estado provea de viviendas, infraestructuras y servicios con subsidios públicos, sino que imponga reglas justas de promoción y control del desarrollo urbano, complementado con algunas obras públicas en casos muy específicos.

El concepto de obra pública ha mutado también, ya no se trata simplemente de construir unidades habitacionales nuevas, sino que también se han incorporado modalidades como “lotes con servicios”, “regularización

²⁴ Este enfoque ha sido promovido por la agencia de las Naciones Unidas “Hábitat” aduciendo que los gobiernos en su responsabilidad de alojar mejor a toda la población necesitan incorporar las estrategias de los propios afectados en el problema y en la creación de condiciones de mercado que tienda a “facilitar” el desarrollo de los sectores más vulnerables. Desde el Congreso “Hábitat II” en Estambul, 1996, la entonces Agencia, hoy transformada en Programa ha abogado para que los gobiernos adopten este enfoque. Múltiples investigaciones posteriores sobre casos de países en desarrollo han demostrado que el enfoque facilitador es la clave para sentar bases programáticas a mediano y largo plazo para progresivamente lograr la inclusión de los mas pobres en las dinámicas urbanas de progreso.

	DE XIX y XXI		San Martín y Vte. López		Luján		Moreno	
	Resto	Villa Soldati	Resto	Villa Zagala	Resto	Padre Varela	Resto	San Carlos
Población	155.665	23.935	659.776	13.014	86.548	4.268	367.904	11.466
Viviendas	42.804	5.741	200.864	2.965	24.333	1.043	89.121	2.563
Hogares	44.964	5.987	207.431	3.095	25.093	1.085	92.865	2.673
Has	2.166	136	9.018	42	3.479	136	18.003	636
Pobl./ Ha	72	176	73	310	25	31	20	18
Viv. / Ha	20	42	22	71	7	8	5	4
Hog. / Viv.	1,05	1,04	1,03	1,04	1,03	1,04	1,04	1,04
Pobl. / Viv.	3,64	4,17	3,28	4,39	3,56	4,09	4,13	4,47

TABLA 9

Densidades de población por área de estudio
Fuente: Elaboración Propia, Censo Nacional 2001.

	DE XIX y XXI		San Martín y Vte. López		Luján		Moreno	
	Resto	Villa Soldati	Resto	Villa Zagala	Resto	Padre Varela	Resto	San Carlos
Hogares	4.4964	5.987	207.431	3.095	25.093	1.085	92.865	2.673
Loteo	0%	50%	0%	35%	0%	2%	0%	0%
Complejo	7%	13%	3%	24%	3%	3%	9%	12%
Informal	93%	37%	97%	41%	97%	95%	91%	88%
Hogares con Hacinamiento	2.573	372	4.089	237	809	58	7.592	314
Loteo	0%	1%	0%	2%	0%	0%	0%	0%
Complejo	19%	14%	16%	17%	22%	26%	23%	24%
Informal	5%	11%	2%	7%	3%	5%	7%	10%

TABLA 10

Hacinamiento por tipología y área de Estudio.
Fuente: Elaboración Propia, Censo Nacional 2001.

de lotes”, y programas de mejoramiento habitacional, interviniendo en asentamientos informales mediante la subdivisión de lotes, regularización de la tenencia y alentando la inversión por parte de sus habitantes.

Estos nuevos enfoques de promoción de los derechos a la vivienda y a la ciudad, son concebidos a partir de complementar obra pública con regulaciones urbanas que promuevan el desarrollo de mercados de suelo y vivienda a precios que los más pobres puedan afrontar. Este “enfoque facilitador”, basado en un Estado que actúa interactuando con comunidades e individuos activos, parte decisiva de la solución del problema, es la clave para superar las políticas asistencialistas.

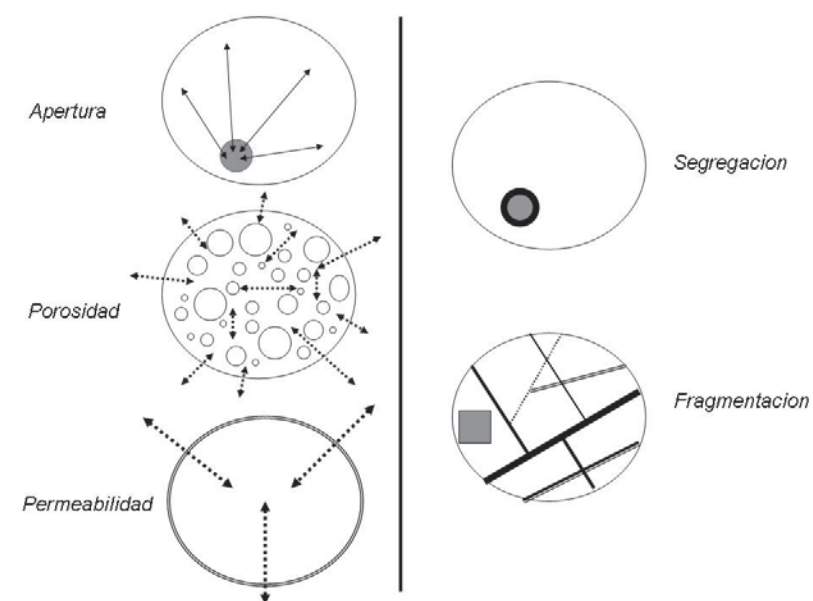
La flexibilización de los marcos regulatorios para adaptarlos a las posibilidades de los más pobres (Payne, 2001) es el eje central de la estrategia para reducir la brecha entre los mercados formales e informales y facilitar el acceso de los más pobres a ofertas de suelo y vivienda acordes a sus posibilidades, esperando así reducir la tendencia a la segregación residencial. El caso de Buenos Aires ha sido objeto de especial consideración en muchos trabajos, destacando cómo la metrópolis durante los 90s asistió a procesos de transferencia de población pobre desde la zona norte a la zona sur posibilitando así la creación de un “corredor de modernidad y riqueza” en la zona norte (Pérez, 2002), y concentrando a la población más pobre en las zona sur y oeste. Se reconoció también una tendencia al desplazamiento de población de mayor poder adquisitivo a la extrema periferia, o “suburbanización de las elites” (Torres, 2001). Este escenario fue acompañado y favorecido por obras públicas divorciadas de sus mar-

cos regulatorios. La crisis de 2001 produjo el regreso a la inversión pública, pero otra vez, sin incidir en la regulación del mercado. Sus resultados no parecen ser suficientes para revertir las tendencias preexistentes a la segregación, reflejado en el crecimiento sostenido de la informalidad (Clichevsky, 2000).

La tabla 9, presenta un análisis comparativo de los casos y sus áreas de entorno, tomando en cuenta su población, superficies y densidades. Las mayores densidades corresponden a Villa Zagala y Villa Soldati (176 y 310 habitantes por hectárea). Este gradiente se refleja en la mayor densidad respecto a sus entornos.

La tabla 10 refleja la composición de cada caso de estudio considerando la producción de vivienda mediante el funcionamiento del mercado, del accionar del Estado, y por procesos sociales de producción informal del hábitat, es decir, por fuera de los marcos regulatorios. La comparación de cada tipología en relación a los niveles de hacinamiento²⁵ por hogar permite inferir niveles de segregación del sector al compararse

²⁵ Los trabajos de Horacio Torres sobre el “Mapa Social” de Buenos Aires, constituyen un valioso precedente para estudiar la evolución socio-territorial de la metrópoli de Buenos Aires, identificando a partir de la comparación entre censos, áreas que tienden a mejorar o empeorar, según hayan evolucionado en cuanto a sus indicadores de hacinamiento. Esta escuela de investigación entiende que el indicador hacinamiento refleja en una primera aproximación, tendencias generales de segregación socio-territorial, demandando para un análisis más exhaustivo la inclusión de análisis multivariado, físicos, sociales, económicos y ambientales, para desentrañar las causas de tales tendencias a la segregación. El proyecto de investigación en el que se inserta este trabajo se encuentra abocado a esa tarea en este momento.

**FIGURA 21**

Apertura, porosidad y permeabilidad barrial como factores generadores de segregación y fragmentación

con el resto de la unidad censal. En los cuatro casos de estudio y las cuatro tipologías se destaca el hacinamiento mayor en el sector comparado al resto, excepto en la tipología Informal donde el comportamiento es mas parejo. Estas evidencias de segregación, ponen en evidencia síntomas importantes de tener en cuenta en el diagnostico de las condiciones de vida en los barrios y las estrategias de planificación de los mismos.

APERTURA, POROSIDAD Y PERMEABILIDAD BARRIAL COMO FACTORES DE SEGREGACIÓN Y FRAGMENTACIÓN.

La indagación de las causas de la segregación, y eventualmente también fragmentación, amerita el desarrollo de conceptos que ayuden a entender su naturaleza. Se trabajan tres cuestiones: Apertura, Porosidad y Permeabilidad barrial.

- Apertura: alude a la vinculación y accesibilidad del barrio al resto de la ciudad;
- Porosidad: entendida como la capacidad de un área de recibir nueva población de escasos recursos en sus condiciones actuales de dotación de infraestructura; y
- Permeabilidad: refiere al grado de heterogeneidad social del área, bajo el supuesto de que a mayor heterogeneidad mayores posibilidades de establecimiento de vínculos entre personas que viven en distintas condiciones socio habitacionales, esto no debe entenderse como la afirmación de la existencia de estos vínculos, o que estos sean armónicos.

La figura 20 representa gráficamente estos conceptos que combinados dan cuenta de los dos fenómenos objeto de análisis de este capítulo: Segregación y fragmentación. Segregación como la separación del sector

respecto de su entorno, reconocible como una entidad escindida. Fragmentación como la clara definición de sub-unidades, emergente de barreras físicas y sociales que separan a vecinos de un mismo barrio minando su sentido de identidad y solidaridad, y reproduciendo situaciones de conflicto y enfrentamiento de “pobres contra pobres”.

La evaluación de la apertura barrial la haremos a partir de la infraestructura vial existente, es decir, qué tipo de infraestructura vial conecta la zona analizada con los centros funcionales de la ciudad y lugares de trasbordo para cada modo de transporte. En este sentido la cualidad de la infraestructura vial es central ya que puede limitar los modos de acceso en condiciones normales y/o de lluvia, así como el acceso de mercadería o de ambulancias, bomberos, policía, etc. En ese sentido es importante considerar la existencia de calles (pavimentadas, entoscadas o de tierra), pasillos, y veredas. Con el propósito de definir gradientes de apertura se elaboraron tres categorías de infraestructura vial:

- a) Infraestructura vial suficiente: La infraestructura vial de la zona la conecta con la ciudad consolidada permitiendo la libre movilidad de peatones y vehículos motorizados sin complicaciones por lluvia. Usualmente corresponde con todas o casi todas las calles pavimentadas, o muy bien entoscadas, y veredas de material. Además a nivel pedestre no existen grandes parcelas o equipamientos que actúen como barrera para la libre circulación peatonal.
- b) Infraestructura vial insuficiente: La infraestructura vial permite la libre movilidad de peatones y vehículos motorizados, pero colapsa cuando llueve. Usualmente corresponde con una gran presencia de calles y veredas de tierra o mal entoscadas. A nivel pedestre pueden existir grandes parcelas o equipamientos que actúen como barrera para la libre circulación peatonal.
- c) Infraestructura vial muy Insuficiente: La infraestructura vial no permite la libre movilidad de peatones o vehículos motorizados, ya sea con lluvia o no. Usualmente corresponde con la presencia de pasillos, ya sean de tierra o material, y ausencia de calles y veredas. A nivel pedestre pueden existir grandes parcelas o equipamientos que actúen como barrera para la libre circulación peatonal.

Otro aspecto importante es la existencia de transporte público que satisfaga las necesidades de los usuarios con hasta un trasbordo, en forma predecible, constante y sin complicaciones por lluvia.

- d) Accesibilidad por transporte público suficiente: La conexión satisface las necesidades de los usuarios con hasta un trasbordo, en forma predecible, constante y sin complicaciones por lluvia.

e) Accesibilidad por transporte público insuficiente: La conexión satisface la gran mayoría de las veces las necesidades de los usuarios con hasta un trasbordo, con algunas intermitencias en la calidad del servicio, ya sea por retrasos o lluvia.

f) Accesibilidad por transporte público muy insuficiente: La conexión la mayoría de las veces no satisface las necesidades de los usuarios, por presentar altas fluctuaciones en la calidad del servicio o ser la mayoría de las veces inadecuado.

A partir de la combinación de estas dos variables, infraestructura vial y accesibilidad por transporte público se definió el indicador de Apertura Barrial:

a) Abierto: Ambas variables son de categoría A

b) Semi abierto: Al menos una variable es de categoría B

c) Cerrado: Al menos una variable es de categoría C

A la porosidad barrial la evaluaremos a partir de la combinación de la dotación de servicios urbanos y de equipamiento de uso colectivo, conjuntamente con la densidad de población y la existencia de espacios baldíos.

Por una parte consideraremos el grado de dotación de servicios urbanos (Gas, Electricidad, Agua, Cloacas, Alumbrado público, Recolección de residuos) existentes en el área. Y por otra parte la dotación de equipamiento de uso colectivo existente en la zona, para cada tipo de equipamiento, en función de quien lo provea. La presencia o ausencia de equipamiento provisto por el Estado marca la importancia en las políticas públicas otorgada a la integración del barrio a la ciudad. Si entendemos a la ciudad como “valor de uso complejo” la accesibilidad a estos usos define en parte al derecho a la ciudad, entendida como derecho a la centralidad (Lefebvre, 1969). Por el contrario, la ausencia de estos equipamientos señala una dependencia funcional de otra zona. Estos servicios fueron diferenciados según su escala en:

- Servicios de Escala Local (acceso peatonal, 1km): Salas de primeros auxilios, Jardín Maternal (<3 años), Jardín de Infantes (3 a 5 años), Primaria, Plazas, Comercio minorista para compras diarias, Polideportivo, Centro Cultural, Asoc. de Fomento, Sala de primeros auxilios.
- Servicios de Escala Zonal (acceso a 20 minutos, 3km, por transporte público): Atención médica ambulatoria, Escuela Secundaria, Terciaria, Educación de Adultos, Parques, Supermercado, Clubes deportivos, Biblioteca, Teatro.
- Servicios de Escala Regional (acceso a 45 minutos, 7km, por transporte público): Hospital/Clínica, Universidad, Centros comerciales, Cine.

Dentro de esta dotación de servicios se tomó en cuenta también si la ausencia o presencia del Estado en la provisión de esos servicios se reemplaza, complementa o superpone con la provisión de esos servicios por parte de iniciativas comunitarias, mercantiles, confesionales; o si por el contrario hay una ausencia total de estos servicios.

La máxima porosidad la tendremos en aquellos lugares donde hay acceso a todos los servicios, que son provistos por el Estado y tienen capacidad ociosa, y, además existen terrenos o edificios baldíos susceptibles de ser ocupados. Por el contrario la mínima porosidad la tendremos en aquellas zonas donde no hay servicios provistos por el Estado, o no hay terrenos o edificios baldíos susceptibles de ser ocupados.

Desde un punto de vista más social, se tomó en consideración la heterogeneidad en la composición habitacional, a partir de la existencia de los tres tipos de tipología habitacional. Esta heterogeneidad no implica que las relaciones sociales directas o indirectas, a partir del conocimiento acerca de la existencia del otro, sean amistosas. Sin embargo la inexistencia de esta heterogeneidad implicaría menores probabilidades de interacción entre sus habitantes en el día a día, y, por ende una mayor segregación residencial.

Con el mismo criterio se consideró la heterogeneidad de usuarios del equipamiento de uso colectivo presentes en la zona, que refiere a las posibilidades de interacción entre distintos grupos sociales (sea el agrupamiento por cuestiones culturales, económicos, de nacionalidad, etc.); y la heterogeneidad residencial, que refiere a la diversidad social de un área (sea el agrupamiento por cuestiones culturales, económicos, de nacionalidad, etc.), en ese sentido podemos diferenciar barrios con gran heterogeneidad, donde no hay ningún grupo mayoritario, a barrios completamente homogéneos donde toda la población pertenece al mismo grupo social.

Finalmente, se evaluaron las pautas de movilidad habitacional de las familias entre las diferentes tipologías edilicias, ya sea en la misma o distinta zona, pues se considera útil para plantear tendencias de transformación en los barrios analizados.

Combinando estas tres variables, heterogeneidad residencial, heterogeneidad de usuarios de equipamiento de uso colectivo presentes en la zona y los patrones de movilidad residencial existentes en el área, se elaboró un indicador de permeabilidad barrial, que la máxima permeabilidad tendería a encontrarse en aquellos lugares donde existe heterogeneidad en las tres variables consideradas. Por el contrario la mínima permeabilidad tiende a ocurrir en aquellas áreas donde las tres variables son homogéneas.

Al concepto de segregación lo entendemos en este trabajo, como la acumulación espacial de desigual-

dades, como por ejemplo desempleo, inexistencia o mala calidad de servicios urbanos, mala accesibilidad de transporte, etc. Por último el concepto de fragmentación, en este trabajo, alude a diferencias bruscas de alguna de las variables físicas consideradas al interior de la zona de análisis que diferencia situaciones urbanas cualitativamente diferentes. La intervención en forma de enormes complejos habitacionales, que rompen la trama urbana tradicional, constituye un buen ejemplo de promoción de la fragmentación al crear espacios totalmente diferentes de sus entornos, que tenderán a reconocerse como entidades separadas y, según los casos, segregadas.

CARACTERIZACIÓN SOCIO-HABITACIONAL DE LOS CASOS DE ESTUDIO

Villa Soldati

Sus habitantes acceden al resto de la ciudad con facilidad, debido a la gran cantidad de transporte público concentrado sobre la Avenida Acosta, pero tienden a no compartir equipamiento de uso colectivo con su entorno. En el barrio hay autopistas y grandes predios que provocan quiebres en la trama que dificultan la conexión urbanística con su entorno. En la zona con predominio de la tipología informal la trama urbana se desdibuja y la circulación se realiza por pasillos impidiendo el acceso a vehículos motorizados. El barrio es heterogéneo en lo socioeconómico y lo tipológico-habitacional, aunque la población de bajos recursos económicos se incrementó en forma absoluta y relativa.

Por lo tanto la apertura barrial de la tipología informal tiende a ser cerrada mientras que la de las otras dos tipologías, complejo y loteo, tiende a ser abierta. Esto expresa una fractura al interior del área.

La construcción de grandes complejos de vivienda social, y la buena accesibilidad a equipamiento de uso colectivo, incluso en la tipología informal si se la compara con la de áreas periféricas, combinada con la existencia de espacios baldíos produjo una zona con alta porosidad. Sin embargo, el incremento de la población en hábitat informal, a partir del cambio de uso de espacios baldíos, condujo a la disminución del stock ocupable provocando una densificación del hábitat informal y el fortalecimiento del submercado informal de alquileres, ante la accesibilidad a servicios públicos, equipamiento colectivo y posibles fuentes de trabajo.

Este aumento poblacional, incrementando el peso específico de una tipología en particular, no acompañado por un incremento de equipamiento de uso colectivo por parte del Estado fue en parte subsanado por su provisión por parte de organizaciones comunitarias y/o confesionales. Para evaluar la permeabilidad del área se torna necesario indagar la heterogeneidad de usuarios de estos equipamientos, es decir, si los habitantes de estas tipologías habitacionales presentes

en la zona utilizan los mismos equipamientos de uso colectivo a escala local o si tienden a evitar el contacto.

La valorización del suelo revela enormes diferencias del barrio con respecto a su entorno y entre los sub-sectores, destacándose la tipología de loteo, básicamente por la propiedad del suelo, respecto a las unidades habitacionales en los complejos y finalmente la zona con predominio de tipología informal. Esta desigualdad en la renta del suelo indica una fragmentación del área. Podemos considerar que el nivel de segregación del barrio respecto al resto de la ciudad es alto por la acumulación de desigualdades en la zona

Villa Zagala

El sector está muy bien insertado en uno de los centros industriales del área metropolitana, pero claramente desarticulado en su función residencial. En ese sentido la ocupación de los intersticios urbanos por parte de los sectores populares se dio mediante las tipologías de loteos económicos, asentamientos informales, y por la construcción de complejos habitacionales para albergar población expulsada de villas miseria de la ciudad de Buenos Aires.

El único equipamiento que comparten con su entorno, y que comparten con sectores populares de localidades cercanas, es el Hospital Belgrano, pues no hay otro equipamiento de importancia. La alta estigmatización de la zona como insegura dificulta el acceso para no residentes, especialmente alejándose de la Avenida de los Constituyentes que la atraviesa; en ésta avenida se concentra la oferta de transporte público, pero para acceder a ella los habitantes de las zonas más alejadas deben atravesar grandes manzanas, con una gran cantidad de galpones y fábricas baldías. La existencia de grandes parcelas obstaculiza relativamente la vinculación urbanística con su entorno. En la zona con predominio de la tipología informal la trama urbana se desdibuja y la circulación se realiza por pasillos impidiendo el acceso a vehículos motorizados. Esto implica que la apertura barrial, es diferencial en función a la cercanía a la Avenida de los Constituyentes.

La heterogeneidad socioeconómica y tipológico-habitacional es media, ya que las diferencias existentes no tienden a ser muy significantes, siendo las principales las referidas al nivel educacional. Históricamente la población de bajos recursos económicos se incrementó en forma absoluta y relativa debido a la crisis del sector industrial, particularmente en la dictadura y en la década del 90, a partir de la ocupación de fábricas o galpones baldíos. Al igual que en Villa Soldati la relativa accesibilidad a equipamiento de uso colectivo y fuentes de trabajo, en relación a zonas periféricas, explicó la porosidad del área y actuó como atractivo para la radicación de población; sin embargo actualmente la ocupación del suelo es muy alta y casi no hay espacios públicos ni terrenos baldíos, lo que dificulta

la realización de proyectos habitacionales, y a la vez, impulsa la densificación de los espacios existentes con el incremento progresivo del hacinamiento.

La acumulación de desventajas muestra un escenario de segregación respecto al resto de la ciudad, aunque morigerada por la presencia de actividad industrial, que se beneficia de las externalidades provocadas por el ambiente degradado. La zona presenta fragmentación interna entre subsectores, particularmente con la zona con predominio de tipología informal.

San Carlos

El barrio presenta dificultades de accesibilidad debido a la necesidad de transporte automotor para acceder a servicios de uso comunitario y de realizar transbordos para el acceso a los lugares de trabajo, casi sin compartir equipamiento de uso colectivo, y presenta una buena vinculación con el centro de Moreno. Sin embargo, el barrio posee buena conectividad hacia la zona de Pilar y al centro de Moreno, lo que favoreció la implantación de un barrio privado.

El nivel de heterogeneidad socio económica y tipológico – habitacional tiende a ser bajo, y la población tiende a compartir condiciones similares de ingresos y educación. Desde la fundación del barrio, la población de bajos recursos económicos se incrementó en forma absoluta y relativa, con población proveniente de otras zonas de la región metropolitana. La presencia de manzanas con baja ocupación del suelo y de grandes macizos no urbanizados, que quiebran la trama urbana, dificultan la vinculación urbanística del barrio en las zonas alejadas a la avenida principal, que pese a eso conecta al barrio con el centro de Moreno y el entorno urbanizado. El rápido mejoramiento de las viviendas de tipología informal indica trayectorias ascendentes, desde el punto de vista habitacional, en la población de menos recursos.

En la zona no se registra transferencia masiva de población de otros sectores urbanos, por lo que las diferencias socio habitacionales tienden a ser menos marcadas que en los casos anteriores. Por otro lado, las actividades económicas son de pequeña escala lo que supone que no impactan significativamente en los precios del suelo, que además no presentan grandes variaciones dentro del barrio, lo que implica una baja fragmentación ya que tampoco hay barreras urbanas significativas. La gran cantidad de espacios vacíos y la baja densidad indican que se encuentra lejos de su nivel de saturación.

Padre Varela

El barrio Padre Varela está localizado a muy corta distancia del centro de Luján, lo que facilita el traslado peatonal y en bicicleta. El transporte público circula por el frente del barrio con una frecuencia de un

colectivo por hora. Sin embargo, a medida que se esta mas próximo al fondo las calles interiores suelen ser de tierra, lo que dificulta la circulación en días de lluvia, incluso para remises. La parte del frente del barrio presenta una alta vinculación urbanística con el resto de la ciudad. Esta gran diferencia de accesibilidad plantea una fragmentación al interior del barrio, y la heterogeneidad socio - económica y habitacional tiende a ser leve al interior de cada fragmento.

En el barrio solo hay una sociedad de fomento y algunos comercios minoristas, el único equipamiento de uso colectivo que sirve a la población de otros barrios, la Quinta Cigordia, no está integrada al barrio. Los habitantes deben utilizar establecimientos educativos y de salud, trabajar, y realizar las compras más importantes de alimentos en otros barrios. Esta situación sumada a la ausencia de instituciones de atención a menores de edad complica el acceso a los servicios urbanos de los núcleos familiares monoparentales.

Desde su fundación la población de bajos recursos económicos se incrementó en forma absoluta y relativa, particularmente en el fondo, con población proveniente de otras zonas de Luján y partidos cercanos. El grado de segregación tiende a aumentar desde el frente del barrio hacia el fondo del mismo, que por tratarse de una zona peri-urbana, termina encajonado entre terrenos vacíos, y, además, es atravesado por un arroyo que traslada desechos químicos.

La diferencia entre el valor del suelo entre el barrio y su entorno, y al interior del barrio, entre sub-sectores, muestra procesos de fragmentación y segregación.

CARACTERIZACIÓN SOCIO-HABITACIONAL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SEGREGACIÓN Y LA FRAGMENTACIÓN

Una caracterización posible que emerge del análisis de los casos de estudio realizados, fundamentada en sus características socio-habitacionales interpretadas desde las perspectivas de la apertura, la porosidad y la permeabilidad señala las siguientes tipologías:

Villa Miseria

Las villas miseria (figura 21) históricamente surgieron en forma paulatina, tratándose generalmente de familias o individuos que se fueron asentando informalmente en áreas centrales, sin organización previa, relacionados muchas veces a grupos familiares ya instalados en la zona.

Este tipo de hábitat es un caso clásico en la RMBA de alojamiento económico para sectores recién arribados a la ciudad y está muy documentado. Herederos de la tradición de los inmigrantes y los conventillos, los habitantes de las Villas Miseria generalmente se organizaron, muy provisoriamente, para lograr condiciones

**FIGURA 22**

Imagen y foto aérea de Villa Miseria en Villa Zagala.

de vida mínimas como accesos, estructuras edilicias provisionarias, a veces agua potable, saneamiento, etc. Sin embargo presentan 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 y el patrón territorial totalmente orgánico, impiden en buena medida su regularización.

Las villas presentan la dualidad de insertarse generalmente en áreas estratégicas de conexión con el resto de la ciudad, pero al mismo tiempo su propia configuración como villa suele plantear dificultades de accesibilidad y estigma, ambas cuestiones influyendo negativamente en el factor de apertura. Al mismo tiempo tienden a ser altamente porosas, atrayendo un amplio espectro de clases y grupos sociales, combinando clases medias-bajas, bajas e inmigrantes provenientes de distintas regiones del país y de los países limítrofes, pero con muy escaso, generalmente nulo, nivel de equipamiento e infraestructura social que permita la integración de los habitantes. Su permeabilidad tiende a ser alta, al favorecer el ingreso permanente de nuevos habitantes, y también el egreso de otros buscando mejores condiciones de vida. El perfil social residente en la villa tiende a ser el inquilino que busca en la villa un medio económico de supervivencia y ahorro, con la intención en algún momento migrar para radicarse en otro lado. Es un espacio-oportunidad percibido como temporario.

Las estrategias planificadas para intervenir en las villas incluyó inicialmente la erradicación forzada para dar lugar, en las décadas que siguieron a la apertura democrática, a formas más consensuadas como el caso de la recuperación de villas sin expulsar a la población, en las que se demuele una parte y en su lugar se construyen edificios de vivienda social donde alojar a las familias antes asentadas en la villa. También se intentaron diversas formas de recuperación de fachadas, como en el caso de Villa Zagala, que junto con el involucramiento de distintos sectores con centro en el hospital, plantearon varios ejercicios de planeamiento participativo, todavía con resultados inciertos

Asentamientos

Los asentamientos son hábitat que surgieron de la ocupación informal organizada de terrenos baldíos de propiedad estatal o privada, respetando la trama urbana y previendo algunos incluso espacios para equipamiento colectivo, para facilitar la regularización a futuro y adquirir el derecho a la tenencia legal en algún momento.

Los habitantes de los asentamientos, tienden a gozar de mejores condiciones ambientales que los habitantes de las Villas Miseria, al configurar patrones territoriales más ordenados, y por ende, con mayores posibilidades de adquirir a futuro títulos de propiedad y acceder a servicios públicos como agua y cloacas.

Los problemas suele ser que no pueden sostener en el tiempo la reserva de espacios vacantes destinados al equipamiento colectivo, y la densificación hacia el interior de los lotes, dada la dificultad de acceso al suelo para las nuevas generaciones. Esto implica una tendencia hacia espacios hacinados, que terminan confinados a su propia lógica marginal de inserción en la ciudad. Sin embargo, hay casos en los que mediante la organización comunitaria logran sostener la distribución espacial del asentamiento, reservando lotes para espacio comunitario, por ejemplo, escuelas, salas de primeros auxilios, etc. (Merklen, 1991).

Por otro lado, dado que se trató de un fenómeno más reciente que las villas (alrededor de los 80) tienden a ubicarse en el primero y segundo cordón metropolitano, razón por la cual no existen en las zonas de Villa Soldati y Villa Zagala. A diferencia de las villas, al tratarse de espacios territoriales importantes, la cesión de la tierra tiende a ser más difícil, ya que suele comprometer decisiones que trascienden lo estatal y suele involucrar propietarios privados, por lo cual el proceso legal por la tenencia de la tierra pueden ser prolongado en el tiempo, y mientras tanto los residentes tienden a no invertir en el desarrollo de sus parcelas. Los asentamientos presentan mejores condiciones de higiene, al disponer de espacios de circulación, pero los altos niveles de hacinamiento y a veces, las malas condiciones ambientales, reproducen riesgos de epidemias.

Puede reconocerse la existencia de asentamientos en los casos de San Carlos y Padre Varela, e incluso la tolerancia municipal posibilita la construcción en lotes fiscales dentro del tejido urbano, mimetizándose con el entorno, lo cual revela una relación directa con el precio y disponibilidad de suelo que lo hace especialmente apto para situaciones peri-urbanas.

Desde la perspectiva de la apertura barrial, los asentamientos presentan localizaciones más periféricas y complicaciones para su acceso, al carecer generalmente de redes viales pavimentadas y tratarse de calles de tierra por donde no circulan transportes públicos. Si bien son barrios porosos, al atraer distintos sectores

sociales, tienden a ser mas homogéneos que las villas por tratarse de un mismo grupo que lo organizó originalmente. Al igual que las villas tienden a ser altamente permeables, hasta la saturación, pero atrayendo población interesada en la regularización a futuro, lo cual implica por lo general familias con algún nivel de ingreso que están pensando en radicarse en la zona.

Ocupaciones

El fenómeno de los intrusos en inmuebles construidos, es también relativamente reciente, propio de fines de los '80s y sobre todo de los '90s. Generalmente, se trata de casos organizados de toma y ocupación de propiedades privadas, típicamente grandes galpones e industrias desocupadas, como resultado del proceso de desindustrialización. Las condiciones de vida tienden a ser altamente deficitarias, y 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.

Típicamente surge ante la oportunidad de ocupar inmuebles vacantes en áreas de gran demanda insatisfecha de vivienda para sectores de bajos ingresos. La estrategia aplicada 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.

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 asoleamiento, además de enfermedades psiquiátricas asociadas al hacinamiento y permanente amenaza de desalojo, lo cual impide planear ningún tipo de estrategia de desarrollo más que su subsistencia diaria.

Esta tipología se registró tanto en Soldati como en Zagala. En el caso de la ocupación de pequeñas propiedades, estas suelen estar facilitadas por "marcadores" que informan sobre las posibilidades de ocuparlos. Estos ocupantes especulan con permanecer el mayor tiempo posible en el predio y para ello tratan de asimilarse con su entorno.

Desde el punto de vista de la apertura, las tomas suelen tener buena inserción en la ciudad, pero a costa de una alta estigmatización. Se trata de espacios poco porosos, a los que acceden determinados sectores relacionados con el grupo que realizó la toma. En la medida que pasa el tiempo y se consolida la situación, dicha porosidad puede crecer al atraer población demandante de viviendas que pueden encontrar en las ocupaciones un medio de resolver sus problemas habitacionales. La tipología es poco permeable pues el acceso depende esencialmente del vínculo con quienes lideraron la toma, y que tienden rápidamente a maximizar la ocupación del espacio disponible.



Complejos Habitacionales

Los beneficiarios de complejos habitacionales y planes sociales del Estado, (quienes generalmente son población de clase media-baja, con conexiones políticas, o pertenecientes a algún grupo social al que se destinaron los planes) tienden a gozar de mejores condiciones habitacionales, al disponer de unidades construidas con materiales permanentes y todas las infraestructuras de servicios urbanos, como resultara del análisis realizado. Pudo observarse tanto en Villa Soldati como en Villa Zagala un grado de mantenimiento muy diferente entre los complejos (figura 23), este depende en buena medida de la cohesión social de los habitantes del complejo, y su capacidad de organizarse para mantener adecuadamente las condiciones edilicias. Puede observarse que en muchos casos los vecinos mantienen las condiciones estéticas de sus edificios como un indicador clave de inserción en la ciudad, o de marginalidad. Aunque ventajosos, los complejos reproducen asimismo problemas de segregación e inseguridad.

Los complejos suelen presentar niveles de apertura importantes, al localizarse estratégicamente, disponer de buenas redes viales que permiten su accesibilidad en todo sentido; tienden a ser porosos, al contar con habitantes de extracción social diferente que suelen compartir servicios y equipamientos sociales que funcionan como medios de integración y cohesión barrial, y tienden a ser permeables al generar un mercado de viviendas al que acceden distintos grupos sociales que migran desde distintas regiones, como asimismo emigran buscando ascender en la escala social.

Pero estos rasgos favorables suelen enturbiarse a partir de la inseguridad y el estigma social que tiende a segregarlos del resto de la ciudad, y cuya presencia reproduce situaciones de fragmentación. Las variables densidad y diseño de trama urbana juegan un rol central en la reproducción de situaciones de segregación y fragmentación. Cuando se trata de irrupciones edilicias de alta densidad en entornos hasta entonces poco poblados, en relación a la capacidad del entorno para absorber el impacto de una gran cantidad de población, suelen provocar conflictos con los vecinos que residían

FIGURA 23

Fábrica tomada por ocupantes informales en Zagala.



FIGURA 24
Dos sectores del
complejo Soldati

previamente. Asimismo tienden a inducir la implantación de servicios públicos en zonas donde existen terrenos vacantes, estimulando indirectamente la toma ilegal de suelo y reproducción de hábitat informal.

La reurbanización

Los complejos construidos en el marco de proyectos de recuperación de villas son una estrategia emergente de planificación cuya aplicación se ha repetido en distintos casos, como en Villa Zagala, generando nuevos problemas al mantener la colindancia física con el hábitat informal. Pudo observarse en Villa Zagala que más allá de los logros de intervenir recuperando parte del territorio informal, la estrategia en ese contexto en particular resultó 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 continúe siendo bajo, con muchos problemas de integración y conflicto con su entorno. La construcción de tales obras pone en evidencia que la ampliación aislada del stock edilicio no incide en la reproducción de los factores generadores de la informalidad.

Las estrategias de mejoramiento habitacional tienden a encontrarse restringidas al mantenimiento, no existiendo operaciones como en otros países²⁶ de

rediseño de los complejos adaptando el stock edilicio a las nuevas necesidades de la población. En cambio, se registran casos de demolición de edificios completos por el peligro de derrumbe generado por la falta de mantenimiento. Estas operaciones no afectan la apertura barrial, pero si suelen favorecer la mayor porosidad, al atraer sectores de diversos ingresos proveyendo de equipamiento que permite la integración socio-territorial. La reurbanización favorece asimismo la mayor permeabilidad, al reproducir reglas claras de acceso a unidades habitacionales.

Lotes económicos y autoconstrucción

Los loteos económicos con viviendas autoconstruidas (figura 24) reflejan estándares directamente relacionados con su localización, más o menos próxima a la centralidad, tanto en lo habitacional como en lo social. Las viviendas tienden a disponer de servicios de agua y sanitarios apropiados, calidad constructiva aceptable y posibilidades de ampliación acordes a las necesidades y capacidades de los sus habitantes.

Aunque en buena medida muchos de estos barrios no se encuentran totalmente integrados a la estructura metropolitana, proveen un tipo de hábitat popular que permite el alojamiento aceptable de un enorme número de vecinos, generalmente con alguna forma de empleo permanente, reproduciendo reglas de mercado más transparentes que las villas o los asentamientos donde las condiciones de alquiler, al ser acuerdos totalmente informales, tienden a ser abusivas para las familias más pobres. El gran problema de estos loteos es que la proximidad con las villas y las propiedades ocupadas crea un escenario de tensión social que afecta significativamente sus condiciones de vida, reproduciendo fenómenos de fragmentación que terminan afectando a todos los vecinos.

Las condiciones de tenencia del suelo en estos barrios tienden a ser precarias, basadas solo en un boleto de compra-venta del lote, creando una situación difusa entre la formalidad y la informalidad. Pero la experiencia demuestra que tales documentos son suficientes para asegurar la tenencia y crear seguridad jurídica, en tanto exista alguna instancia gubernamental promueva la regularización de lotes y facilite el proceso, de modo que los habitantes tengan confianza para invertir en mejorar sus viviendas y, en algunos casos como en San Carlos, también compartir fondos para financiar las infraestructuras comunitarias. Los loteos favorecen estructuras porosas de barrios, construyendo con su propio esfuerzo sus viviendas y en algunos casos los servicios y equipamientos urbanos básicos. Al mismo tiempo los loteos en los casos de estudio revelan ser relativamente permeables, al posibilitar el ingreso y egreso del barrio en función de la disponibilidad de un capital inicial para comprar el lote y una vivienda básica.

antiguos complejos, adaptándolos a las nuevas demandas como es el caso de Bilmemejer, en Ámsterdam.

26 En los Países Bajos es frecuente la renovación de

REFLEXIÓN FINAL: OBRA PUBLICAS, ENTRE SEGREGACIÓN Y FRAGMENTACIÓN

Habiendo confrontado las obras publicas en las distintas zonas de análisis con los datos censales y entrevistas relacionadas con su nivel de confort, resulta evidente que la escasa apertura barrial explica en buena medida el nivel de segregación verificado en los casos de estudio. La alta porosidad, absorbiendo importantes cantidades de sectores populares reproduce condiciones importantes de discomfort, con servicios sociales escasos y deficitarios y una ausencia completa de espacios verdes. Paradójicamente los casos de estudio reflejan una alta permeabilidad, evidenciado en un recurrente desplazamiento y migración entre sectores.

El hecho de que los cuatro casos seleccionados acusen niveles avanzados de segregación viene a sumar un factor crucial de agravamiento de su condición de incumplimiento del derecho a la ciudad.

El caso de los complejos es particular, ya que aunque representan la tipología de mayor cumplimiento de los indicadores utilizados de derecho a la ciudad, también contribuyen a reproducir patrones socio-territoriales fragmentados por su configuración física de grandes parcelas, donde se emplazan las construcciones, y por la estigmatización social de sus habitantes producto de procesos de segregación social.

La erradicación compulsiva fue un intento por mostrar gestión efectiva ante los sectores medios y altos, planteando una estructura urbana impermeable al hábitat informal en la ciudad de Buenos Aires. El paso del tiempo mostraría que el traslado de población pobre a áreas remotas no significó una mejora de sus condiciones de vida, aún cuando recibieran una vivienda. Los períodos posteriores, aunque tolerantes frente al hábitat informal, también tendieron a aislarlo a través de barreras sociales devenidas en límites físicos. Esta paradoja de mayor flexibilidad y mayor aislamiento produjo el crecimiento de la brecha socioterritorial, profundizando exponencialmente lo que era una segregación urbana relativamente admisible, y fragmentando el espacio urbano. Los más pobres, aunque viviendo en condiciones precarias, al acceder a zonas urbanas centrales, acceden a posibilidades de empleo, generación de ingresos, y 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.

Villa Soldati, aunque en general obtuvo buenos valores de cumplimiento de derechos, principalmente asociado a su mayor proximidad a la centralidad, presenta los mayores niveles de segregación y fragmentación, obligando a replantear su nivel de cumplimiento de acceso a la ciudad. En el extremo opuesto, la informalidad y el loteo económico en Padre Varela, aunque



obtienen valores muy bajos, resultado de su situación periférica respecto a la centralidad metropolitana, no así en cuanto a la subcentralidad de la ciudad de Luján, reproducen niveles de segregación y fragmentación menores que en Villa Soldati.

FIGURA 25

Vivienda auto construida en terrenos baratos en Padre Varela

En Villa Zagala, en particular las tipologías Complejo y Loteo económico, se obtienen valores aceptables de cumplimiento de derechos, y, al mismo tiempo, niveles moderados de segregación y fragmentación. El caso de San Carlos, en Moreno, ilustra un caso de bajos valores de cumplimiento de derechos combinado con bajos niveles de segregación y fragmentación.

Los cuatro casos ilustran las opciones de los sectores populares para acceder a condiciones habitacionales. La centralidad de Villa Soldati tiene el atractivo de mejores servicios y potenciales posibilidades de progreso. Pero Padre Varela o San Carlos poseen mejores posibilidades de acceso al suelo.

Las distintas consideraciones realizadas a lo largo del trabajo dejan en claro que la cuestión del Derecho a la Ciudad plantea un desafío a la lógica de producción de territorios. Asumiendo que la lógica de la urbanización capitalista es segregar (Jaramillo, 1991), la reversión o minimización de este fenómeno requiere intervenir en el proceso cambiando las reglas que lo facilitan. La inversión del Estado en vivienda social tiende a ser funcional cuando se concentra en ciertos territorios donde se registra un proceso de agrupación de sectores vulnerables.

Asimismo, las observaciones recogidas en este capítulo hacen reflexionar sobre la necesidad de diseñar regulaciones urbanísticas que estimulen la apertura barrial, la permeabilidad, la porosidad y la permeabilidad, de modo de crear alternativas viables para la población de bajos recursos con respecto a la informalidad, enorme mercado desregulado en el que prima

la ley del mas fuerte y las población mas vulnerable resulta objeto de enormes abusos.

La apertura barrial, en general, si bien depende de la obra publica en redes viales y transporte publico, también posee un enorme componente de estigmatización social que no debe ser ignorado. La porosidad en los casos estudiados tiende a lo largo del tiempo a reducirse, ya que los barrios concentran inicialmente diversos grupos sociales que compiten por el espacio y desplazan a otros grupos en un contexto muy difícil de escasez de las mas mínimas infraestructuras. A su vez la permeabilidad tiende a ser alta en todos los casos, por tratarse de espacios que absorben permanentemente población de bajos ingresos, mas allá de su capacidad instalada, deviniendo en procesos de hacinamiento.

La ventaja de operar con tales conceptos es que no solo resultan muy efectivos para monitorear la evolución en las causas del cumplimiento o incumplimiento del Derecho a la Ciudad, sino que además resultan clave para intervenir efectivamente en el problema.

El repliegue del planeamiento urbano de la temática de la vivienda popular, 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 más pobres de acceder a mejores condiciones de vida.

Los casos presentados demuestran que, aunque las causas de la marginalidad de los sectores populares pueden ser parecidas en los cuatro casos, definitivamente las razones que llevaron a distintos grupos sociales a asentarse en determinado sitio y desarrollar ciertas estrategias habitacionales es tan particular como los problemas que de ello derivan. La informalidad, aunque es un fenómeno global, sin duda depende de cuestiones muy particulares asociadas a lo local, como la distribución de la renta urbana. La inversión pública y las normativas pueden tender a que la renta no sea apropiada por sectores minoritarios privilegiados, sino que realmente sirva para promover una mejora en la calidad de vida de los habitantes. Pero debe tenerse cuidado con esta línea argumental, pues los casos de Villa Soldati y Villa Zagala reflejan muy bien como grandes inversiones públicas, como los complejos habitacionales, pueden también contribuir a fragmentar otrora barrios porosos. Por el contrario, barrios más apartados como el caso de San Carlos o Padre Varela, en la medida en que logran desarrollar procesos de urbanización con densidades menores tienden también a generar condiciones para financiar su infraestructura, creando modelos más apropiados de distribución de la renta urbana.

Por otra parte, existen los problemas particulares que afectan a los habitantes de una u otra área que también deben formar parte de todo intento de replanificación. Para una familia en Villa 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 Villa Zagala resolver la situación de inseguridad en la que vive, de modo de asegurar el normal funcionamiento de su hospital, que sirve de base a múltiples estrategias de generación de ingresos y redes de servicios sociales, es más 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 los problemas prioritarios de cada grupo es fundamental para desentrañar las causas de la exclusión, y en función de ello, intervenir.

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 la fragmentación, que planea la ciudad por partes. Se impone en cambio entender la dinámica de los distintos tipos de hábitat de la pobreza para construir un plan integrador en función de sus características particulares. 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 homogeneizarlos, haciéndolos menos porosos y menos abiertos, y produciendo barreras físicas y sociales que restringen la interacción entre barrios, e inclusive entre subsectores de un mismo barrio. El relevamiento realizado proporciona claves para entender que los sectores populares tienden a no interactuar entre sí, siendo precisamente esto una limitante central para su progreso.

Es más probable que los habitantes de una villa o un asentamiento tiendan a relacionarse con familiares 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 proletarios se enfrentan a la burguesía, quienes manejan los destinos de la economía y obtienen las mejores prebendas, sino que se trata cada vez más de la lucha de “pobres contra pobres”. Esta lucha termina agravada por la proliferación de patologías directamente asociada a las sus condiciones habitacionales, transformándose así en una lucha por la supervivencia diaria.

La cuestión de la permeabilidad barrial plantea a su vez el tema de la movilidad sociohabitacional, con dimensiones reveladoras de la naturaleza de la segregación y la fragmentación. En los casos de estudio pudo reconocerse movilidad sociohabitacional ascendente en la medida en que en existían ofertas habitacionales accesibles a las clases populares. Tal es el caso de Villa Zagala, donde la disponibilidad de ofertas habitacionales posibilitó que familias residentes en tipologías informales, con baja calidad, tendieron a acceder a lotes

con servicios donde autoconstruyeron sus viviendas. Igualmente en el caso de Padre Varela, también pudo reconocerse movilidad sociohabitacional descendente vinculada a familias que se mudaron del frente del barrio al fondo, proceso posible de explicar a partir de variables socio-económicas, tales como ingresos, nivel de educación, empleo, etc.

Cada una de estas tipologías habitacionales presenta desafíos particulares al objetivo de remoción de aquellos obstáculos que les impide a sus habitantes acceder plenamente al Derecho a la Ciudad. Asimismo, cada una refleja distintos niveles de permeabilidad, apertura, porosidad y permeabilidad, según los casos.

Volviendo a la pregunta central planteada por este capítulo, sobre si las “soluciones habitacionales” del Estado tienden a reproducir mayor segregación la respuesta tiende a ser positiva. No solo segrega sino que también fragmenta. Si bien, tienden a reproducir condiciones de mayor apertura, porosidad y permeabilidad, el análisis histórico puede demostrar que pueden alentar la expansión de la informalidad, la segregación, y la fragmentación de barrios otrora pujantes. La confrontación entre el derecho a la vivienda, declamado por el Estado como bandera de integración social, parece a la luz de los datos presentados, contraponerse con el derecho a la ciudad.

EL DIVORCIO ENTRE REGULACIONES URBANAS Y REALIZACIÓN DE OBRAS PÚBLICAS COMO CAUSA DEL CRECIMIENTO DE LA INFORMALIDAD

Este capítulo intenta ir al meollo de la cuestión del derecho a la ciudad, indagando cuales son las claves para su construcción. Contrariamente a lo que se pensaba históricamente, o aun hoy, que las soluciones pasan exclusivamente por la construcción de más Obra Pública, se argumenta que necesariamente requiere de su complementación con buenas regulaciones urbanas. Se plantea que la informalidad es una respuesta directa al divorcio que generalmente se produce entre obras públicas y regulación urbana, al proveer una “solución integral” acorde a las posibilidades de los más pobres. El capítulo vuelve a la cuestión de la obra pública y la regulación urbanística, en forma sistemática, procurando descubrir en que casos el divorcio entre ambas

explica la recurrente contradicción entre derecho a la vivienda y derecho a la ciudad que se hacia alusión en el capítulo anterior.

OBRAS PÚBLICAS Y REGULACIÓN URBANÍSTICA EN LOS CASOS DE ESTUDIO

Un repaso de las obras públicas y regulaciones urbanísticas realizadas en cada caso de estudio puede sintetizarse a partir de la siguiente tabla:

Este repaso de obras públicas y regulaciones urbanísticas en cada caso de estudio pone en evidencia la enorme impronta que el Estado ha impuesto en dichas áreas. Todos los casos ilustran diferentes formas en que el Estado ha intervenido procurando mejorar las situaciones de segregación y fragmentación. En especial, el caso de Villa Soldati y de Villa Zagala resultan ilustrativos de distintas estrategias que procuran satisfacer el derecho a la vivienda interviniendo en forma consistente aportando inversiones públicas en vivienda, pavimentos y servicios, e interviniendo con distintas formas de regular el mercado inmobiliario. En Villa Soldati, aún cuando se trata de la ciudad autónoma de Buenos Aires, tal búsqueda no registra demasiados intentos innovadores por superar los esquemas tradicionales de planeamiento de usos de suelo y densidades, y ni siquiera incursiona en prácticas de regularización, como si ocurre en Villa Zagala, donde puede verificarse un mejoramiento de las condiciones de vida de la población a partir de la intervención pública. Pero en Villa Zagala, la paulatina ocupación de terrenos, tanto públicos como privados, lleva a una saturación de la zona, que la deja despojada de espacios verdes y de cobertura de servicios mínimos de asistencia social.

Los casos de San Carlos y Padre Varela revelan la ausencia de inversiones públicas, especialmente en pavimento, servicios y transporte; como asimismo en vivienda. El ideal del “lote con servicio”, fundamentado en la idea de que simplemente subdividiendo suelos y generando lotes baratos la propia gente invertirá en sus parcelas y colectivamente financiara las infraestructuras parece haber funcionado aunque parcialmente en San Carlos, pero no ha ocurrido en absoluto en Padre Varela. Esto invita a rever las estrategias de desarrollo urbano procurando evitar enfoques que no siendo realistas terminan acelerando procesos de exclusión, segregación y fragmentación.

MEJOR REGULACIÓN DEL DESARROLLO URBANO

Pero aunque los cambios reconocibles en el diseño e implementación de obras públicas son importantes, la realidad actual de los casos estudiados demuestra claramente que son insuficientes. Es necesario incorporar mayor integración con los marcos regulatorios de modo de realmente tender a revertir la segregación y fragmentación. Históricamente se puede observar el

TABLA 11

Obras públicas y regulaciones urbanísticas en los casos de estudio

	Villa Soldati	Villa Zagala	San Carlos	Padre Varela
Obras públicas				
Regularización de parcelas		Regularización del barrio Loyola y villas	Regularización parcelas informales	Regularización parcelas informales
Vivienda	Construcción de grandes complejos	Construcción de grandes complejos		Construcción de pequeños complejos
Pavimento	Grandes autopistas. Pavimentación total	Pavimentación total	Pavimentación redes troncales	Pavimentación bordes
Saneamiento	Cobertura en Complejos. Sin cobertura en sectores informales	Cobertura en Complejos. Sin cobertura en sectores informales Problema de desagües de villas en redes pluviales	Baja cobertura	Sin cobertura
Transporte	Conectividad dificultosa (larga y costosa). Múltiples medios	Buena conectividad (colectivos)	Conectividad dificultosa (larga y costosa)	Conectividad dificultosa (larga y costosa)
Regulaciones urbanas				
Usos de suelo	Invasión de espacios verdes públicos. Separación zona residencial e industrial de gran escala	Superposición de actividad industrial (micro, pequeño y mediana empresa) con uso residencial	Predominante-mente residencial con corredores comerciales	Predominantemente residencial
Subdivisión parcelaria	Grandes parcelas industriales, espacios verdes e institucionales encerrando el barrio	Grandes parcelas industriales y parcelas de servicios encerrando el barrio	Subdivisión de parcelas mínimas favorables para la promoción social	Subdivisión de parcelas mínimas favorables para la promoción social
Densidad	Solo permite bajas densidades residenciales, a pesar de la construcción de los grandes complejos	No permite grandes densidades y bloquea la subdivisión de parcelas para construir vivienda social en el perímetro del sector	Controla la densidad a niveles rurales	Controla la densidad a niveles rurales

divorcio entre mecanismos de regulación del desarrollo urbano con el diseño de obras públicas, influyendo así en la ausencia de incentivos al sector privado para invertir. Inclusive el Estado tiende a demorar la provisión de servicios básicos en los casos de estudio, justamente por las trabas generadas por la situación de informalidad, creando confusión en cuanto a la propiedad del suelo, clave de apropiación de las plusvalías urbanas.

La subdivisión de lotes baratos, metodología tradicional de urbanización en la metrópoli de Buenos Aires, implica un nivel de ingreso mínimo para afrontar los gastos de compra y registro, lo cual excluye a la población más pobre. Por otra parte, las normas de subdivisión del suelo no ha variado desde la ley 8912 (1977) asumiendo medidas mínimas que implican costos significativos de provisión de infraestructuras. A diferencia de muchos países en los que la flexibilización de las dimensiones de parcelas persigue el objetivo de facilitar el financiamiento de infraestructura básica, en los casos de estudio la normativa que regula las dimensiones de parcela mínima no sufrió variación alguna. Solamente en los casos de regularización se incorporaron medidas de parcela con carácter de excepción.

La regulación de usos de suelo en los distintos casos también refleja una rigidez que conspira contra los esfuerzos por desarrollar mecanismos de integración socio-territorial. La aplicación de usos industriales en los casos de Villa Soldati y Villa Zagala, condicionó el desarrollo residencial a niveles de deterioro ambiental.

La regulación de usos industriales, en el marco de la ley de erradicación de industrias de la Ciudad de Buenos Aires, valorizó la infraestructura posible de utilizar en actividades productivas o de logística, tanto en el caso de Villa Soldati como en el caso de Zagala. Esta plusvalía otorgada por permisos de uso, afecta el desarrollo residencial en ambos sectores, devaluando al mercado residencial, y alentando la expansión de la informalidad en espacios vacantes, y, en épocas de recesión mediante la ocupación de fábricas donde surgen, con altos niveles de hacinamiento y muy malas condiciones ambientales, las así llamadas villas verticales.

En los casos de San Carlos y Padre Varela, no se trata de una asignación de usos de suelo determinada, sino por el contrario, de la carencia de regulaciones que definan el futuro del área. Esta carencia desestimula la inversión privada y pública, pues no se proveen pautas sobre el futuro de la zona. En el caso de Padre Varela, particularmente la permisividad en la ocupación de terrenos en zonas inundables, ignoradas como área urbana en los códigos de planeamiento, los condena a ser situación “temporaria”, lo que implica congelar toda realización de obra pública o inversión privada en el sector, incluyendo los recursos de los propios habitantes que se perciben también a sí mismos como en una situación temporal y de emergencia.

La densidad de población incide decididamente en la segregación. Los dos primeros casos, Villa Soldati y Villa Zagala, revelan claramente que los complejos

habitacionales fueron diseñados sin consideración de la situación local. Las operaciones posteriores de regularización tendieron a profundizar el carácter marginal de los casos de estudio, en buena medida por tratarse de medidas de excepción, y no parte de un plan general para el sector. Esta aplicación de densidades en función de proyectos y no de tendencias generales bloquea la posibilidad de crear un mercado inmobiliario social. Las sucesivas intervenciones públicas, tendieron a ignorar densidades máximas incurriendo en su sobreexplotación, sin espacios verdes ni reservas fiscales y con altos niveles de hacinamiento.

EL APOORTE DEL ENFOQUE FACILITADOR

Las consideraciones realizadas invitan a volver a la pregunta inicial: ¿Puede la obra pública, por sí misma, construir el derecho a la ciudad? A la luz de los cuatro casos estudiados la respuesta tiende a ser negativa, no solo no puede sino que inclusive puede profundizar el problema de la segregación.

Surge entonces una segunda pregunta: ¿Puede la obra pública complementariamente con mejores regulaciones urbanísticas avanzar en la construcción de derechos? Los casos expuestos revelan una ausencia total de tal complementación, poniendo en evidencia la falta de marcos regulatorios que estimulen la distribución de la renta urbana. Inclusive, los casos ilustran como la especulación inmobiliaria, expulsando población pobre de determinadas zonas urbanas, compensado con la construcción de complejos habitacionales en otras zonas, facilitó su segregación y la el surgimiento de plusvalías urbanas. La desvalorización de determinadas áreas a partir de la expansión de la informalidad marca un perfil marginal que desalienta inversiones residenciales y alienta la actividad industrial y de servicios, de carácter extractivo de la renta del área, legitimado por los códigos de planeamiento, al ser mas flexible, de hecho y de derecho, con la externalización de costos en el ambiente.

Surge entonces la tercera pregunta, en sintonía con el “enfoque facilitador”. Por una parte, su crítica referida a la obsolescencia del modelo de intervención del Estado con obras públicas es ciertamente comprobable a través de la experiencia de los resultados analizados en los casos de estudio presentados. Por otra parte, es claro que la regulación del mercado, sobre todo la apropiación de plusvalías urbanas, es la clave para entender el diseño de marcos regulatorios que tiendan a guiar procesos de urbanización incluyentes. Los casos de Villa Soldati y Villa Zagala expresan claramente esta situación: al disponer de industrias importantes que generen rentas significativas, por una parte; y de volúmenes edificados con densidades construidas que permiten la explotación de rentas inmobiliarias, tanto en lo formal como en lo informal, mientras que las externalidades ambientales y sociales que generan deben ser asumidas por los habitantes de la zona, quienes pagan

con sus malas condiciones de vida la renta diferencial creada por la zona y apropiada por dueños absentistas.

En este proceso la población con mejores recursos emigra a lugares mejores, más cómodos, sin actividades productivas en sus inmediaciones. De esta manera, las zonas que en algún momento disponían de un atractivo perfil de diversidad social, tienden a sufrir un paulatino proceso de atracción de pobres de otros barrios que tienden a devaluar el mercado inmobiliario y a estimular la emigración de las clases medias. Las políticas públicas facilitan el acceso de los sectores populares en forma masiva produciendo un impacto muy grande de densificación e informalización, que culmina con su segregación y fragmentación. Esto a su vez, alienta a la reproducción de una lógica de enfrentamiento entre vecinos y a la separación socio-territorial extrema que se manifiesta en segregación y también en expresiones físicas como muros.

El fenómeno de segregación se consolida a partir de la ausencia de normativas que incentiven la construcción de ofertas inmobiliarias accesibles para las clases populares como lotes económicos o viviendas de alquiler. La informalidad por tratarse de una actividad fuera de toda regulación da lugar a situaciones abusivas por parte de grupos que se apropian de la renta inmobiliaria a costa de los grupos más vulnerables cuyas viviendas no cumplen con estándares mínimos de habitabilidad.

Esta relación entre la irrupción de complejos, el crecimiento de la informalidad y la potencial desvalorización de la zona puede verificarse en los casos de estudio. La renta urbana generada en el primer momento de urbanización en la forma de loteos baratos, cuando se pretende distribuir entre un mayor número de beneficiarios, al densificar el sector, tiende a producir la devaluación del mercado residencial, que se degrada por carecer de inversión, tanto pública como privada, para financiar sus servicios urbanos básicos. Excepto surja una iniciativa comunitaria que supla con esfuerzo organizado tal falencia; en situaciones normales, no existen ni incentivos a que ello suceda ni marcos regulatorios que se complementen con obras públicas, limitando su capacidad de influir en la segregación.

La cuestión de la movilidad de población entre los sub-sectores de las áreas estudiadas invita a reflexionar sobre una posible pauta de reversión de las tendencias a la segregación y fragmentación. Cuando un sector tiene altos niveles de movilidad ascendente, tal como es el caso de población informal que se muda al barrio auto-construido o al complejo habitacional, revela la disponibilidad de ofertas habitacionales adecuadas, que constituye el primer paso hacia el mejoramiento estructural de las condiciones de vida. Por el contrario, cuando existe una separación absoluta entre subsectores, se añade a las condiciones de segregación del sector, la fragmentación intraurbana. En la medida en que en un barrio se tiende a alentar la migración entre

sub-sectores y con su entorno existen mayores posibilidades de acceso a los servicios públicos, transporte, educación, salud, pavimentos, agua, cloacas, etc.

Pero el planeamiento tradicional tiende a operar a partir de una lógica fragmentada de regulación del desarrollo urbano, reaccionando a través de obras públicas divorciadas de todo marco regulatorio, produciendo territorios segregados y fragmentados en los que la renta urbana es apropiada por grupos particulares y no distribuidos a partir de una lógica social. Un planeamiento que incorpore una lógica de distribución de la renta urbana y por ende tienda a estimular la movilidad ascendente de los habitantes en los sectores estudiados, demanda coordinar obras dirigidas a asegurar la accesibilidad a través de la provisión de redes viales y transporte público, y facilitar la construcción de ofertas de vivienda social. La experiencia de los casos de estudio demuestra que la inversión estratégica estatal, mejorando la accesibilidad y regulando el desarrollo urbano, permite un crecimiento armónico basado en el esfuerzo comunitario, generando alternativas habitacionales apropiadas para diversos grupos sociales.

En Villa Soldati la implantación abrupta de vivienda social de alta densidad por parte del Estado produjo una fractura espacial respecto a su entorno barrial, al mismo tiempo que tendió a generarse en los habitantes que vivían anteriormente en la zona una sensación de haber sido invadidos, sensación no compensada con inversión en infraestructura pública, ni programas de integración comunitaria. A modo hipotético podemos suponer que ambas fracturas llevaron a la pérdida de identificación del Otro como vecino y con el barrio como lugar de creación de subjetividad colectiva. Esta pérdida de identificación redundó en un deterioro del espacio público. Estos procesos se incrementaron con el crecimiento poblacional en la tipología informal. El arribo masivo de población otrora residente en hábitat informal de otras zonas de la región, implicó la valorización de esas zonas a costa de la desvalorización del área receptora.

Durante la dictadura se produjo una erradicación industrial en la ciudad, que, conjuntamente con el proceso de desindustrialización de la década del 90, produjo la quiebra masiva de pequeñas industrias y la transformación de las infraestructuras que les daban soporte en edificios obsoletos. Estas infraestructuras fueron refuncionalizadas principalmente como galpones para depósito y logística, y como viviendas precarias, mediante la subdivisión interna impulsada o no por su propietario. Ambas transformaciones implicaron una pérdida de puestos de trabajo, por cierre de empresas, y un incremento de la población desocupada, por incremento de población.

Todos estos procesos: fragmentación espacial, pérdida de identificación con el Otro, la represión desatada por la dictadura, y la desocupación masiva, actuaron en el mismo sentido: irrupción de la emergencia que

debía ser afrontada de forma individual, y pérdida de autoestima ya que la desocupación era vivida como culpa individual, y no como un proceso social. Esta acumulación de frustraciones redundó en deterioro de los lazos sociales y familiares, e incremento de la violencia social y familiar. En este contexto de emergencia, precariedad y ausencia del Estado, toman fuerza las redes de resolución de problemas, particularmente los grupos eclesiales y el clientelismo político, junto con iniciativas colectivas relativamente autónomas.

Procesos similares pueden observarse en Villa Zagala, pero el marcado perfil industrial que poseía la zona, junto a una comunidad originaria más organizada; es decir presencia territorial de experiencias de organización colectiva, ya sea barrial o sindical, hicieron que la fractura de los lazos sociales sea sensiblemente menor que en Villa Soldati.

En San Carlos, por el contrario, no se producen grandes intervenciones habitacionales por parte del Estado ni traslado masivo de población para valorizar otras áreas. La población proveniente de zonas más centrales comienza a afincarse en el barrio por la existencia de loteos económicos, y se organiza para conseguir la provisión de servicios urbanos y equipamiento de uso colectivo. La ausencia, histórica y actual, de fuentes de trabajo implicó que el barrio funcionase como barrio dormitorio de otras zonas, es decir la dispersión de su población en un amplio territorio durante gran parte del día, y que no exista como en Villa Zagala una memoria territorial de organización sindical. Ambas circunstancias influyen en la disolución de la organización de vecinos después de conseguir los objetivos iniciales de provisión de servicios y equipamiento.

En Padre Varela la situación se asemeja a San Carlos, pero el origen de la población es otro. Sus habitantes provienen mayormente de otros barrios de Luján, donde dejan familia y amigos con los que mantienen relaciones más frecuentes facilitadas por las cortas distancias que posibilitan, además, el uso de la bicicleta como medio de transporte. La parte más cercana al barrio San Cayetano presenta una buena integración a la traza urbana, mientras que eso no ocurre en la parte más alejada que no posee calles asfaltadas. Esta situación presenta una fractura muy fuerte al interior del barrio, que se acrecienta por la ausencia del Estado como proveedor de equipamientos de uso colectivo y la consecuente dependencia de los equipamientos presentes en otros barrios. Al igual que en San Carlos, no existe memoria territorial de organización sindical, y la organización social es mínima y esporádica.

REFLEXIÓN FINAL: ¿QUIÉN CONSTRUYE EL DERECHO A LA CIUDAD?

Estas consideraciones llevan a plantear la cuestión final: ¿Quién construye el derecho a la ciudad? La respuesta del enfoque facilitador es que el Estado

debe fundamentalmente crear las reglas para definitivamente involucrar al conjunto de la sociedad en un proceso de construcción colectiva de herramientas que permita avanzar progresivamente en la generación de territorios inclusivos. Sin embargo los casos presentados no lo reflejan, más bien presentan la intervención esporádica del Estado y su repliegue en otras épocas.

Esta situación es resultado de la resistencia a transformar los instrumentos y paradigmas de planificación territorial, dado los enormes intereses que involucran. Ello implica que no se trata simplemente de que el Estado realice obras públicas, complementarias con el marco normativo que regula el accionar de los distintos sectores sobre el territorio, sino que se trata del consenso con los actores sociales participantes, especialmente los afectados, para conjuntamente definir cuáles son las herramientas más apropiadas para asegurar el cumplimiento progresivo de derechos.

Esta demanda de planeamiento participativo requiere para ser efectiva de un andamiaje legal que la sustente. El enfoque facilitador planteando la participación activa de la población afectada es viable en la medida en que las organizaciones sociales avancen en una agenda pública de discusión de temas urbanos, en los que se priorice la distribución social de la renta urbana, solo posible a partir de la transformación de los instrumentos de planificación, tanto obras públicas como regulaciones, diseñados a partir de una mayor participación comunitaria. Algunos avances significativos pueden reconocerse en las intervenciones más recientes dirigidas a regularizar el hábitat informal, aunque todavía insuficientes para marcar cambios de tendencias. De alguna manera el futuro del enfoque facilitador depende de su fundamento en procesos genuinamente participativos que deriven en cambios centrales en los mecanismos de distribución de la renta urbana.

Estos incipientes procesos de segregación tendieron además a profundizarse en algunos casos en función de la asignación de usos incompatibles con la residencia, tales como actividades industriales, servicios o infraestructuras para el conjunto de la ciudad. Estas áreas desarrollaron estructuras territoriales eficientes para generar renta urbana en los sectores de servicios o industrias, al mismo tiempo que sirvieron para alojar mano de obra barata, estratégicamente inserta en la proximidad de la demanda empresarial. Además, estos sectores sirvieron para recibir población erradicada de otras áreas, permitiendo así transferir las externalidades de la valorización inmobiliaria de unas zonas potenciando el deterioro, hacinamiento y marginalidad de otras zonas. Este esquema de mejoramiento de unos sectores a expensas de otros y la concentración de actividades generadoras de renta, lleva a que los habitantes segregados paguen con sus malas condiciones de vida y exclusión, la renta diferencial obtenida en sus espacios residenciales originales. Frente a esta situación, el planeamiento territorial en lugar de introducir meca-

nismos que tiendan a favorecer la redistribución de la renta preservando estándares básicos de condiciones de vida para todos los habitantes de la ciudad, tiende a legitimar el proceso extractivo de renta con normativas, por una parte, y obras públicas, por otra parte. Las obras públicas a su vez, invocando el derecho a la vivienda y a la ciudad terminan favoreciendo la concentración de sectores populares en áreas aisladas y fragmentadas argumentando “contención social”, pero ejerciendo en verdad “segregación socio-territorial”.

En los casos de menores densidades, con mayor distancia al centro de la ciudad y menor valor de suelo, como el caso de San Carlos y Padre Varela, la inversión pública en viviendas e infraestructuras tiende a ser menor y la segregación tiende a producirse por su inserción periférica en la estructura metropolitana que impone enormes costos y tiempos de transporte para acceder a servicios y empleos.

La comparación de datos censales y entrevistas a actores claves en los cuatro casos de estudio proporciona claves para explorar las particularidades del fenómeno de segregación y fragmentación entre sus subsectores y con respecto a sus entornos. La comparación de la evolución histórica señala que sus respectivos patrones de segregación provienen principalmente de la ausencia de normativa urbana y descoordinación con obras públicas, derivando en situaciones de vacíos legales e infraestructurales que resultan funcionales a esquemas extractivos de la renta urbana. Las alternativas para revertir esta situación señalan como componentes ineludibles, la mayor complementariedad entre obras públicas, marcos regulatorios urbanísticos y participación de la población involucrada, introduciendo contenidos estratégicos a los enfoques e instrumentos de planificación territorial, aportando estrategias apropiadas a cada caso para avanzar en el objetivo de revertir la segregación y fragmentación urbana.

CAPÍTULO VI

DERECHO A LA CIUDAD:
¿PROPORCIONAL A LA
LOCALIZACIÓN URBANA
CENTRAL?

En este capítulo se analiza la infraestructura de transporte y las características de los viajes realizados en el transporte público de pasajeros, y su contribución a situaciones de inclusión o exclusión social en los cuatro casos de estudio. Contrariamente a lo que muchas veces se presupone, que la mayor proximidad al centro de la ciudad implica menores costos y tiempo de transporte, la investigación demuestra que esto no se verifica en la comparación de los casos de estudio. Esto abre nuevas posibilidades de re-interpretación y complejización del concepto de derecho a la ciudad, en función de las variables no solo de localización, sino especialmente de la red vial y la infraestructura de transporte público, en sus dimensiones recorridos y tarifas.

El término exclusión social remite en forma directa a la confinación de los más pobres a sectores apartados y marginales donde pagan con sus malas condiciones de vida la posibilidad de habitar en la ciudad. En forma indirecta permite también describir la existencia de un conjunto de problemas sociales como el aislamiento territorial, la discriminación racial, el desempleo, la mala calidad habitacional o la deficitaria cobertura de servicios en general, para determinados grupos sociales. Este concepto está también asociado directamente al de segregación espacial en el marco de situaciones de heterogeneidad en la distribución de la población y de las infraestructuras sobre el territorio, lo cual podría asimilarse al concepto de negación del derecho a la ciudad.

En este sentido, la localización residencial condiciona el acceso a la oferta de servicios urbanos, la posibilidad de alcanzar, en función de la localización en un área determinada y a las posibilidades de desplazamiento, un conjunto amplio de bienes y servicios. Por ello el transporte y las infraestructuras de circulación permiten entender situaciones de inclusión o exclusión social en el acceso a los bienes urbanos públicos, en palabras de Pérez son ejemplos de los derechos públicos sin los cuales no sería posible conectarse con los “lugares” de la ciudad, lugares

de trabajo, de consumo, de recreación, de educación o de salud (Pérez, 2008), permiten superar la fricción entre dos puntos en el espacio, entre la población y las actividades.

La accesibilidad no se puede analizar en forma independiente de los usos del suelo, de la población que demanda los desplazamientos y de sus características socio-económicas. La característica de la estructura vial de distintas áreas metropolitanas varía, y, con ello, condiciona la movilidad. Hay sectores que cuentan con múltiples alternativas de desplazamientos frente a otros en los que las opciones son muy reducidas. Esta situación es más notoria en las últimas décadas con la multiplicación de conexiones vehiculares para circular a altas velocidades²⁷.

No sólo las redes que posibilitan velocidades de circulación muy diferentes, sino también las muy disímiles calidades de prestación de servicios, denotan la existencia de zonas y grupos sociales privilegiados, en cuanto a las posibilidades de movilidad, frente a otros que no pueden optar por la forma de viaje. En este sentido es importante considerar al transporte público y a la movilidad como un importante elemento de promoción de la inclusión social para los grupos más pobres en la medida que les permite el acceso a las oportunidades y a los servicios que ofrece la ciudad.

MOVILIDAD Y TRANSPORTE

Entendiendo que un viaje es un resultado de la movilidad (de un bien, persona o grupo en contexto social), un cambio de lugar de las personas en el territorio superando la distancia entre el origen y el destino, la localización de viviendas muy distantes de las zonas más dinámicas y sin previsión sobre el transporte, restringe los derechos de los habitantes. El acceso al transporte y la posibilidad de opción varía de acuerdo al nivel de ingresos del grupo familiar, a las características

²⁷ Las inversiones públicas muchas veces contribuyen a acentuar estas disparidades

	Habitantes	Superficie (has)	Densidad promedio (hab./ha)
Villa Soldati	23935	136	176
Villa Zagala	13014	42	310
San Carlos	11466	636	18
Padre Varela	4268	136	31

TABLA 12

Datos poblacionales
Fuente: Elaboración Propia,
Censo Nacional 2001.

Tipología	Villa Soldati	Villa Zagala	Padre Varela	San Carlos
Complejo	47%	36%	0%	0%
Informal	9%	24%	3%	12%
Loteo	44%	40%	97%	88%
Total	23.935	13.014	4.268	11.466

TABLA 13

Distribución de la población
por tipología y barrio.
Fuente: Elaboración Propia,
Censo Nacional 2001.

del sistema vial del sector de residencia y a las características del transporte público (frecuencia, confort, etc.).

La dificultad de acceso al suelo urbano, las políticas de vivienda y el patrón de localización de viviendas sociales, tienden a desplazar a los sectores de bajos recursos a las periferias de las ciudades, en zonas más alejadas de los lugares de trabajo, y con limitaciones en el acceso a los servicios (Correa y Rozaz, 2006). Suelen ser grupos cautivos del transporte público de pasajeros, con las limitaciones particulares de los distintos emplazamientos ya sea por la disponibilidad, por las frecuencias de los servicios, por las condiciones de las prestaciones y/o por las tarifas que deben pagarse. Los grupos de mayores ingresos suelen realizar más desplazamientos con mayores posibilidades de optar por cambios en los modos. Así, el lugar de residencia junto al poder adquisitivo, definen el tiempo a invertir en el viaje.

Debido a que el aumento del tiempo de viaje tiene correlación con la disminución del tiempo de ocio, el costo más alto del pasaje incide en sectores de menos ingresos (a costa de la disminución del tiempo de ocio) y el tiempo mayor de viajes en el de altos ingresos (valoración del tiempo diferencial)²⁸. La dimensión temporal de los viajes agrega a las distancias en metros, entre origen y destino, los tiempos del traslado asociados a las características de las redes y de los servicios de transporte.

LOS CASOS

Como se mencionó anteriormente, cada caso presenta distinta cantidad de población, superficies y densidades, y fue receptor de paradigmas distintos de planificación aplicados en distintos momentos históricos, creando distintas configuraciones socio-territoriales.

En cuanto a la cantidad de población, según los datos del Censo 2001, el sector más poblado es el de Villa Soldati, que prácticamente duplica en cantidad al que le sigue, que es el de Villa Zagala. A su vez, estos dos casos más próximos al centro de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, difieren ampliamente de los otros dos: el Barrio San Carlos tiene una densidad muy baja, de 18hab/km², y el Barrio Padre Varela llega a 31 hab./km². El gradiente de densidad en cada caso, refleja las 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. (Ver Cuadro N° 11).

Estos valores se vinculan a su vez con las tipologías dominantes en cada sector. Mientas que en los casos de Villa Zagala y Soldati las tipologías son mayormente complejos habitacionales y loteos informales, en San Carlos y Padre Varela prima la tipología de loteo económico (tabla 12).

Los cuatro casos elegidos, aunque diferentes entre sí, 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 grupos sociales, como ya se dijo anteriormente, es resultado de procesos de urbanización en los que las políticas públicas alentaron el asentamiento de nuevos grupos en los bordes de los complejos que lentamente ocuparon el espacio vacío disponible, más allá de sus condiciones ambientales.

Villa Soldati es un enclave localizado estratégicamente en la ciudad a poca distancia del centro metropolitano. El área actualmente se encuentra totalmente aislada, cercada por enormes espacios verdes, complejos industriales, villas y asentamientos que la separan

28 Lowdon Wingo es de los primeros que incorpora el tiempo de viaje en el análisis de los desplazamientos. El modelo desarrollado por este investigador determina como el precio de los viajes se conforma por la localización residencial, que es la actividad más usual en el suelo urbano. Para ello parte de la hipótesis de que cada familia busca aumentar su renta neta situándose lo más cercano posible al trabajo, para hacer mínima la incidencia del costo de los viajes que supone formado por los costes de desplazamiento, el número de viajes y el coste en tiempo del desplazamiento (1961, 1972, 1976). Horacio Torres, cuando analiza las distintas etapas del proceso de suburbanización de Buenos Aires, incorpora la variable tiempo de desplazamiento para explicar la localización diferencial de los distintos grupos sociales en el territorio. Ver Horacio Torres en "Accesibilidad y estructura urbana en la Región Metropolitana de Buenos Aires" realizado en coautoría con Abba, A. y Brunstein, F., en Modelos matemáticos de la estructura espacial urbana: aplicaciones en América Latina, (Marcial Echenique comp.) Ediciones SIAP, Buenos Aires, 1975. o en "El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990). Ediciones FADU-UBA de 1993.

física y socialmente del resto de la ciudad. Por su parte, Villa Zagala se inserta en la primera corona metropolitana y, aunque posee características similares en cuanto a los usos que Villa Soldati, mantiene una interacción física y social con su entorno. A su vez, el barrio San Carlos de Moreno se encuentra en una situación desventajosa debido a su localización muy alejada del centro metropolitano y a su única vinculación al centro de Moreno y a la estación es a través de la Ruta N° 25. Padre Varela, por su parte, si bien está situado en forma privilegiada por su cercanía al centro de la ciudad de Luján, su condición de borde urbano genera situaciones muy claras de segregación, agravadas por la barrera que representa el Arroyo Gutiérrez que cuenta con un único puente para su cruce, dejando a parte de la población en situación de completa aislamiento física y social.

METODOLOGÍA

El objetivo del presente apartado ha sido analizar las formas de los viajes de los pobladores de los recorres territoriales seleccionados.

Cabe aclarar que de acuerdo a los objetivos del presente trabajo, se ha analizado la accesibilidad de la población de dichos recortes a determinados destinos (dando prioridad a la visión de los usuarios en el origen) y no como atributo del destino. El enfoque desde el origen (zonas de la ciudad) permite estimar la accesibilidad que tiene la demanda, o un segmento de la demanda, localizada en cierta parte de la ciudad, a la oferta de servicios disponibles. Este enfoque difiere del que focaliza en el destino (desde las unidades de servicio, atractoras de viajes) que permite estimar qué tan accesible es la oferta (o un segmento de la oferta) a la población demandante del servicio, lo que algunos autores denominan desempeño urbano (Bach, 1981). De acuerdo a los objetivos del presente trabajo, se consideraron los desplazamientos en transporte público de pasajeros con origen dentro del área de estudio.

Para el análisis se han seleccionado un conjunto de indicadores que aportan a la evaluación de la calidad de los servicios, y a la incidencia que tiene el costo y el tiempo del transporte sobre estos sectores vulnerables. Los datos se han obtenido a través de la realización de trabajo de campo que incluyó encuestas y relevamiento, y a partir de la información disponible en el Censo Nacional de Población y Vivienda del 2001.

El trabajo de campo se ha realizado entre septiembre y diciembre de 2009 en los casos de Villa Soldati y Villa Zagala, y entre marzo y agosto del 2010 en el Barrio San Carlos y en Padre Varela. Debido a que el objetivo fue focalizar en el análisis del motivo trabajo, el horario de realización de las encuestas fue entre las 6 y las 9 de la mañana.

Las encuestas a usuarios de transporte público permitieron identificar los destinos de los viajes, la reali-

zación de trasbordos, los costos y su incidencia en los ingresos, los tiempos de viaje y los tiempos de permanencia en destino, la seguridad y el confort. Fueron realizadas a escala local dentro del ámbito de las unidades territoriales seleccionadas, en los puntos de acceso a los servicios. El tamaño de las muestras permitió obtener resultados representativos de los sectores. Se han realizado un total de 106 encuestas en la zona de Villa Zagala, 102 en el área de Villa Soldati, 96 en el Barrio San Carlos y 96 en Padre Varela.

En el relevamiento se ha identificado la cobertura de la red de transporte público, la cantidad de líneas de transporte público (colectivos, tren y premetro) en cada zona y la frecuencia promedio de los servicios. Por otro lado el relevamiento incluyó la búsqueda de datos sobre la infraestructura de cada área.

En el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en el 2001, se han obtenido datos sobre transporte y accesibilidad por radio censal. Según los límites del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2001, en Villa Zagala se han incluido 8 radios censales, 4 de ellos del Partido de Vicente López y otros 4 del Partido de San Martín, en Villa Soldati se han seleccionado 9 radios censales, en San Carlos 8, y en Padre Varela 4.

LAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA DE TRANSPORTE

A partir de los resultados del trabajo de campo, y de los datos censales disponibles vinculados con la temática, se han comparado los casos, evaluando la disponibilidad de transporte y la accesibilidad, y su contribución a la inclusión/exclusión social y a la calidad de vida.

Infraestructura vial

Respecto a la **red vial**, según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2001, los hogares con al menos una calle pavimentada a menos de 300 metros, en los radios censales del recorte del Barrio de Soldati, alcanzan al 98% del total de hogares, por encima de la media del conjunto del barrio en donde este porcentaje es del 92%.

Respecto a los datos censales de la red vial de Villa Zagala, encontramos diferencias entre los radios correspondientes al municipio de San Martín y a los del municipio de Vicente López. En San Martín, los radios particulares del caso tienen el 98% de los hogares con calles pavimentadas, frente al 94% del total del conjunto del Municipio. Al igual que en el caso de Soldati, pero en mayor medida, los datos promedio de los recortes analizados superan los del conjunto. En Vicente López la situación es inversa, las calles pavimentadas alcanzan apenas un 67% de los hogares frente al 100% que son pavimentadas en el resto del partido. Las características del espacio público y de las vías de circulación en el sec-

Línea	Recorrido		Cant. de Recorridos
	Origen	Destino	
111	Aduana	V. Concepción	4
127	Boedo	Don Torcuato	1
140	Correo Central	V. Adelina	4
161	Palermo	Liniers	4

TABLA 14

Servicios de colectivos en Villa Zagala.
Fuente: elaboración propia en base a datos de www.xcolectivo.com.ar

Línea	Recorrido		Cant. de Recorridos
	Origen	Destino	
6	Villa Soldati	Retiro	1
46	San Justo	La Boca	5
76	Pompeya	Saavedra	1
91	Puerto Nuevo	B° Sarmiento (La Matanza)	5
101	B° Samoré	Retiro	3
115	Villa Soldati	Retiro	2
143	Puerto Nuevo	Mercado Central	9
150	B° Manuel Savio	Retiro	2

TABLA 15

Servicios de transporte público de colectivos en Villa Soldati.
Fuente: elaboración propia en base a datos de www.xcolectivo.com.ar

Línea	Recorrido		Cant de recorridos
	Origen	Destino	
57	Plaza Italia	Mercedes	6
57	Plaza Once	Lujan	1
203	Pte. Saavedra	Est. Moreno	5
311	Est. Moreno	Cruce Castelar	4
312	Merlo	Gral. Rodríguez	4
350	Moreno	Pilar	1
501	Moreno	Cruce Cautelar	15
FFCC	Plaza Once	Est. Moreno	1

TABLA 16

Servicios de transporte público de colectivos en San Carlos.
Fuente: elaboración propia en base a datos de www.xcolectivo.com.ar

tor perteneciente a Vicente López son sensiblemente peores. Si consideramos el conjunto de Villa Zagala, el 84% de los hogares de los radios comprendidos en el recorte analizado tiene al menos una calle pavimentada a menos de 300 metros, frente al 96% del resto de ambos municipios. En el caso del Barrio San Carlos, los hogares con al menos una calle pavimentada a menos de 300 metros representan el 77% del total, frente al 82% del resto del municipio de Moreno, mientras que en Padre Varela esta cifra alcanza el 79%, similar al 82% del total del Municipio.

Servicios de transporte público

En relación a la proximidad a servicios de transporte público, según el Censo Nacional de Población y Vivienda del 2001, los hogares que cuentan con transporte público a 300 o menos metros, en los radios censales del recorte del Barrio de Soldati, alcanzan al 97% del total de hogares, superando a la media del conjunto del barrio, en el que este valor alcanza el 93%.

En el caso de Villa Zagala, se vuelve a repetir la misma situación que con las calles pavimentadas. En los radios que pertenecen al municipio de San Martín, el 98% de los hogares tiene transporte público a menos de 300 metros frente al 94% del total de la jurisdicción. En los radios pertenecientes al municipio de Vicente López, por el contrario, esta cifra baja al 90% de los hogares frente a un 99% en el resto de la jurisdicción.

Si bien el 90% no es una cifra despreciable, estos valores que reducen la calidad de los viajes se verifican para el área más empobrecida, con más dependencia del transporte público. Para el conjunto de Villa Zagala, el 94% de los hogares del recorte analizado cuenta con transporte público a menos de 300 metros, frente al 96% del resto de los radios de ambos municipios.

En el Barrio San Carlos el 83% de los hogares del recorte analizado cuenta con servicio de transporte público a menos de 300 m. de su domicilio, cuando para el resto del municipio la cifra alcanza el 90%, mientras que en Padre Varela ese porcentaje alcanza sólo al 53%, cuando en el resto del Partido de Luján la cobertura es del 71%.

Entre disponibilidad de transporte público y calles asfaltadas hay una estrecha relación, ya que en todos los recortes territoriales, el 100% del recorrido de las diferentes líneas de transporte se realiza a través de calles pavimentadas. Esta situación evidencia por lo tanto la necesidad de caminar por calles de tierra, en casos mal mantenidas y afectadas por las lluvias, para acceder a los servicios públicos de pasajeros.

Del relevamiento realizado el resultado refleja una mayor cobertura de servicios de transporte público en las áreas de Villa Soldati (8 líneas que realizan 28 recorridos diferentes) y en el Barrio San Carlos (5 líneas con 36 recorridos diferentes) mientras que en Padre Varela

TABLA 17

Servicios de transporte público de colectivos en Padre Varela.
Fuente: elaboración propia en base a datos de www.xcolectivo.com.ar

Línea	Recorrido		Cant. de Recorridos
	Origen	Destino	
57	Plaza Italia	Mercedes	6
57	Plaza Once	Lujan	1
203	Pte. Saavedra	Est. Moreno	5
500	Terminal Lujan	Olivera	4
501	Terminal Lujan	Universidad	1
FFCC	Plaza Once	Est. Moreno	1

TABLA 18

Incidencia real de cada línea de transporte en el total de viajes realizados.
Fuente: elaboración propia

Sector	Línea	Encuestas realizadas	Incidencia real (%)
Villa Zagala	111	35	16
	127	11	23
	140	38	37
	161	21	24
Villa Soldati	6	10	34
	46	8	8
	76	23	40
	91	9	2
	101	11	8
	115	5	5
	143	16	1,5
	150	12	1,5
San Carlos	57	13	14
	203	8	8,5
	311	8	8,5
	312	2	2
	350	18	19
	501	46	48
Padre Varela	57	20	23
	203	11	11,5
	500	10	10,5
	501	13	13,5
	Tren	41	41,5

(4 líneas con 17 recorridos) y Villa Zagala (4 líneas y 13 recorridos) hay menos alternativas de destinos, situación que puede derivar en mayores necesidades de efectuar trasbordos (Ver tablas 14, 15, 16, y 17).

Además de estas líneas de colectivos Villa Soldati cuenta con el Premetro (Villa Lugano-Plaza de los Virreyes, combinación con Subte E) y el FFCC Belgrano Sur (Nueva Pompeya-González Catán).

Previo análisis de las características de los viajes que la gente realiza en transporte público, cabe aclarar que en el trabajo de campo se han realizado encuestas en cantidad tal que representen a la totalidad de residentes en las tres tipologías habitacionales detectadas, el loteo económico, los complejos habitacionales y los barrios informales o villas de emergencia en un horario intencional para priorizar los viajes que tengan por motivo trabajo. Discriminando los resultados por el lugar de residencia, en cada recorte la mayoría de la población encuestada reside en los barrios de loteos económicos.

Una vez finalizadas estas encuestas, los resultados obtenidos fueron ajustados en base a la incidencia real

de cada una de las líneas en el total de los viajes realizados, obtenidos a partir de un conteo que permitió realizar el ajuste (tabla 18).

Como ya se ha expresado anteriormente, el trabajo de campo se centró principalmente en los viajes realizados por el motivo trabajo. Como resultado de este sesgo intencional dado a la investigación, el 100% de los viajes relevados en Villa Soldati tenía como motivo el trabajo, dentro de los cuales el 9% combinaba este motivo con otro (estudio o salud), mientras que en Villa Zagala el viaje al trabajo representó el 91% de los viajes (de los cuales el 11% combinaba trabajo y estudio), y el 9% restante tuvo como motivo el estudio exclusivamente. Por su parte, en el caso de la población residente en San Carlos, el 92% de los viajes se realizan por motivo trabajo, de los cuales el 14% lo combina con estudio, restando un 8% a otros motivos. En el caso de Padre Varela los viajes con destino exclusivo trabajo fueron en el 89% de los casos y la combinación con estudio es el menor de los guarismos de los 4 casos (tabla 19).

En relación a los destinos de los viajes, y a los efectos de localizar los viajes relevados, se procedió a rea-

Motivo del Viaje	Villa Zagala	Villa Soldati	San Carlos	Padre Varela
Trabajo	80	91	78	89
Trabajo/estudio	11	9	14	6
Estudio	9		3	3
Otros motivos			5	2

TABLA 19

Motivos de los viajes (en %)
Fuente: elaboración propia.

Origen/Destino	Villa Zagala	Villa Soldati	San Carlos	Padre Varela
CABA				
Zona 1	42	51	45	26
Zona 2	14	20	8,5	2,5
Zona 3	22	20	12,5	4,5
Zona 4	9	1	5,5	3,5
GBA				
Zona 5	8	5	1	2,5
Zona 6	4	2	17,5	14,5
Zona 7	1	1	4,5	1,5
Zona 8	0	0	5,5	45,0

TABLA 20

Destinos de los viajes (en %)
Fuente: elaboración propia.

lizar una división de la CABA en 4 sectores, y de los destinos del Gran Buenos Aires en otros 4 (figura 26).

En todos los casos se verificó una alta concentración de viajes hacia la zona céntrica de la CABA, principalmente el área del microcentro, Retiro y Palermo, que concentraron el 42% de los viajes originados en Villa Zagala, el 51% de los originados en Villa Soldati y el 45% de los originados en el San Carlos. (tabla 20). En el caso de Padre Varela, un 45% de las personas encuestadas se trasladan dentro de la misma zona, teniendo como destinos la misma ciudad de Luján, las localidades aledañas como Jáuregui u Open Door, o la vecina ciudad de Mercedes.

Se debe tener en consideración que las encuestas realizadas son representativas del universo de personas residentes en las áreas de estudio que viajan fuera de éstas áreas por motivo trabajo en transporte público. Por lo tanto, los resultados obtenidos no incluyen a aquellas personas que se desplazan al trabajo a pie, en bicicleta o en automóvil particular, pero dan la pauta de que, quienes viajan por trabajo, lo hacen principalmente a centros de alta concentración de actividades terciarias o de servicios.

Respecto a la realización o no de trasbordos, en todos los casos es muy elevado el porcentaje de viajes que incluye uno o más. Cuando se comparan las dos localizaciones más cercanas al área central, se observa que tanto para Villa Soldati como para Villa Zagala los destinos fueron alcanzados mediante viajes directos en un 51% de los casos. La casi mitad restante de los viajes ha realizado trasbordos. Pese a contar con mayor variedad de líneas y de recorridos, los habitantes de Villa Soldati realizan más de un trasbordo en el 7% de los casos, mientras que, en Villa Zagala, sólo cambian más de 1 vez en un 1% de los casos. Los otros dos casos,



FIGURA 26

Mapa de zonificación de los Destinos.

Referencias:

CABA: Zona 1: San Nicolás, Monserrat, San Telmo, Constitución, Zona Portuaria, Palermo, Recoleta, Retiro, Zona 2: Almagro, Balvanera, Boedo, San Cristóbal, La Boca, Barracas, Parque Patricios, Nueva Pompeya, Villa Crespo, Caballito, Parque Chacabuco, Flores, Zona 3: Núñez, Belgrano, Coghlan, Colegiales, Saavedra, Villa Urquiza, Villa Ortúzar, Villa Pueyrredón, Chacarita, Agronomía, Paternal, Zona 4: Villa Devoto, Villa del Parque, Villa Gral. Mitre, Villa Real, Villa Santa Rita, Versailles, Monte Castro, Villa Luro, Vélez Sarsfield, Floresta, Liniers, Parque Avellaneda, Mataderos, Villa Lugano, Villa Soldati, Villa Riachuelo, **GBA:** Zona 5: San Isidro, Vicente López, Gral. San Martín, Tres de Febrero, Zona 6: Hurlingham, Morón, Ituzaingo, Merlo, Moreno, La Matanza, Zona 7: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes, Ezeiza, Alte. Brown, E. Echeverría, Zona 8: Gral. Rodríguez, Luján, Mercedes

más alejados del centro metropolitano, implican necesariamente la realización de al menos dos trasbordos para alcanzar destinos en el área central. Esto incide drásticamente, fundamentalmente para los habitantes de San Carlos, ya que el 71,5% de los viajes originados allí tiene por destino la CABA. En este caso el 75% de los viajes son indirectos, y el 53% tiene más de un trasbordo (tabla 21).

El elevado porcentaje de viajes con trasbordos y los lugares donde éstos se realizan también marcan una pauta de concentración, indicando la existencia de centros de transferencia en el 70% de los viajes de Villa Soldati en la Zona 1, el centro ampliado de la CABA, mientras que en el caso de Villa Zagala, el 77% de los viajes con trasbordo se realizan más próximos al origen del viaje: en la Av. Gral. Paz y Constituyentes, en Villa Urquiza y en Belgrano, ambos en la Zona 3 (tabla 22). En el caso de San Carlos hay una marcada tendencia (casi 45% del total) a utilizar como centro de transferencia a la estación de Moreno en primera instancia, y a la estación Once del Ferrocarril Sarmiento en segunda. Para Padre Varela esta tendencia se verifica también, pero en un porcentaje mucho menor (5% del total).

TABLA 21

Viajes directo e indirecto (en %)
Fuente: elaboración propia.

	Directos	Indirectos	
		1 Tránsito	más de 1
Villa Soldati	51	42	7
Villa Zagala	51	48	1
San Carlos	25	22	53
Padre Varela	58	32	10

TABLA 22

Lugares de tránsito (en %)
Fuente: elaboración propia.

Lugar de tránsito	Villa Zagala	Villa Soldati	San Carlos	Padre Varela
Zona 1	11	70	6	18
Zona 2	11	22	-	-
Zona 3	77	4	8	18
Zona 4	1	4	-	-
Zona 6	-	-	86	59
Zona 8	-	-	-	5

TABLA 23

Tiempos promedio de los viajes por sector (en minutos)
Fuente: elaboración propia.

	Tiempo promedio de viaje
Villa Soldati	95
Villa Zagala	65
San Carlos	95
Padre Varela	78

TABLA 24

Tiempos de viaje (en %)
Fuente: elaboración propia.

Tiempo de viaje	Valoración	Villa Zagala	Villa Soldati	San Carlos	Padre Varela
- de 45 min.	Óptimo	21	6	15	36
46 a 90 min.	Aceptable	67	44	30	19
+ de 90 min.	Subóptimo	13	52	55	45

TABLA 25

Incidencia de los trasbordos en el tiempo total de viaje (en minutos).
Fuente: elaboración propia.

Tiempos de viaje promedio	Villa Zagala	Villa Soldati	San Carlos	Padre Varela
Viajes directos	57,10	83,60	50,42	37,67
Viajes con tránsito	68,40	94,90	113,04	130,00

En el caso de Villa Zagala, el tránsito se hace de colectivo a colectivo (en la Av. Gral. Paz), de colectivo a tren (Línea Mitre - Suárez en Villa Urquiza) o de colectivo a Subte (Línea B en Villa Urquiza o Línea D en Belgrano), o al tren en Est. Chacarita. Los habitantes de Villa Soldati que hacen tránsito en el centro abordan principalmente el subterráneo de las líneas A, B y D. En el caso de los habitantes de San Carlos, en la mayoría de los casos el tránsito es de colectivo a tren u ómnibus (Estación Moreno) y luego a subte o colectivo (Estación Once o Plaza Italia). Para los viajes originados en Padre Varela que tienen como destino la CABA, se agrega un tránsito de tren diesel a eléctrico en la Estación Moreno.

Respecto a los tiempos de los viajes, en el caso de Villa Soldati, pese a su cercanía al centro (en metros), la zona de mayor atracción de viajes y mayor oferta de servicios, el tiempo promedio de viaje es muy alto, alcanzando casi los valores promedio registrados en el caso de San Carlos, en Moreno. En estos dos casos los tiempos promedio de los viajes en transporte público de pasajeros han sido de poco más de una hora y media para llegar al trabajo, lo que significa que estos habitantes destinan 3 horas y diez minutos de sus días

en viajes. El caso en que menor tiempo se insume en los viajes fue en Villa Zagala, en donde cada ida implica algo más de una hora sumando a la jornada 2 horas y 10 minutos. En el caso de Luján, los tiempos son intermedios (tabla 23).

Si consideramos rangos según aceptabilidad de tiempos de los viajes diarios, podemos inferir que hay significativas diferencias entre los sectores. Hasta un umbral de aceptabilidad de una hora y media de viaje por día, mientras en el caso de Villa Zagala casi el 90% de los habitantes se encuentran dentro de esta situación, en los casos de Villa Soldati y de San Carlos, más de la mitad de la población, el 52% y el 55% respectivamente, insume tiempos de viajes excesivos, subóptimos. En Padre Varela, por su parte, las situaciones de tiempos de viajes subóptimos llegan al 45%. Cabe aclarar que para el cálculo de estos tiempos promedio se tuvo en cuenta los trasbordos que se realizan y su incidencia en el tiempo total de viaje (tabla 24).

Como ya se ha expresado anteriormente, el tiempo de viaje, o la valoración que de este tiempo se realiza, varía según los distintos sectores sociales. De la misma manera, puede decirse que el tiempo que insumen los viajes con motivo trabajo, se puede considerar como parte del tiempo total trabajado por una persona, de su jornada laboral. Por tal motivo, además de medir los tiempos efectivos de viaje, se indagó acerca de los tiempos de permanencia en destino para medir la incidencia de uno sobre el otro. Podemos concluir que la jornada laboral extensa, incluyendo los tiempos de los viajes, supera las 11 horas en el caso de Villa Soldati mientras que en Villa Zagala no llega a las 10 horas, difiriendo en el tiempo de destino en menos de 20 minutos. Si vemos la incidencia de los tiempos, el tiempo de viaje en el caso de Villa Zagala representa el 22% del total, mientras que en Villa Soldati este porcentaje alcanza el 28% (tabla 26). En cambio en el caso de San Carlos, el tiempo promedio insumido en el viaje es similar al de Villa Soldati, teniendo en cuenta que el destino mayoritario es el mismo, pese a tratarse de una distancia mucho mayor y a contar con menor cantidad de servicios. En el caso de Padre Varela, la alta incidencia de los viajes locales determina un descenso en el tiempo promedio.

A su vez, el tiempo promedio de espera para abordar el primer viaje en colectivo, es inferior para los habitantes de Villa Zagala (9,25 min.) que para los de Villa Soldati (11 min.). Estos valores son parecidos en San Carlos (9,45 minutos) y en Padre Varela (10,40 min.).

En lo que se refiere al costo de los viajes, los resultados de las encuestas no evidencian mayores diferencias entre los casos de Villa Soldati y Villa Zagala, con un costo promedio, para el viaje de ida y vuelta de \$ 3,80 y de \$ 3,70 respectivamente, estos dos casos sin grandes disparidades. Distinta es la situación en los casos de San Carlos y Padre Varela, con un costo de viajes sensi-

	Tiempo promedio de viaje ida y vuelta (A)	Jornada laboral promedio (B)	Tiempo total de trabajo (A+B)	Incidencia del viaje (en %)
	En minutos horas y minutos			
Villa Soldati	3hs 09min	8hs 06min	11hs 15min	28
Villa Zagala	2hs 09min	7hs 48min	9hs 57min	22
Moreno	3hs 10min	7hs 11min	10hs 21min	31
Luján	2hs 36min	7hs 20min	9hs 56min	26

TABLA 26

Incidencia del viaje al trabajo en el tiempo total trabajado.
Fuente: elaboración propia.

blemente superior. Las diferencias se verifican cuando se calcula la incidencia de dicho costo en el ingreso promedio de cada uno de los casos de estudio. En el caso de Villa Soldati, la elevada incidencia es producto de una marcada diferencia en el nivel de ingresos promedio de sus habitantes con respecto a los de las otras zonas, según los datos relevados en las encuestas.

	Ingreso promedio en \$	Costo total viajes	Incidencia en %
Villa Soldati	1.732	91,20	5,30
Villa Zagala	2.245	88,80	3,90
San Carlos	2.028	153,34	7,50
Padre Varela	2.547	158,62	6,20

TABLA 27

Incidencia del costo del viaje al trabajo en el ingreso familiar.
Fuente: elaboración propia.

Otro aspecto considerado ha sido la calidad de los servicios. Para evaluar calidad de los servicios de transporte público a los que tienen acceso los habitantes de cada una de las áreas de estudio, se utilizaron indicadores referidos a frecuencias de servicio, la distancia a las paradas y el confort.

Metros caminados	Valoración	Villa Zagala	Villa Soldati	San Carlos	Padre Varela
		en %			
Hasta 200	Óptimo	24	6	12	9
201 a 500	Aceptable	71	52	24	15
+ de 501	Subóptimo	5	44	64	76

TABLA 28

Distancia a las paradas
Fuente: elaboración propia.

Con respecto a la frecuencia de servicios, existen diferencias notorias entre los casos más centrales (Villa Soldati y Villa Zagala) y los más periféricos (San Carlos y Padre Varela). Si bien se puede observar una frecuencia de servicio promedio menor en Villa Zagala que en Villa Soldati, en este último caso esta situación puede ser mitigada por la existencia de líneas alternativas que superponen sus recorridos, sobre todo los que tienen como destino el área del microcentro y de Retiro, que coinciden con la mayor cantidad de viajes con origen en el sector. De esta manera, pueden considerarse como alternativos los viajes realizados en las líneas 6, 101, 143 y 150 (con origen en la Av. F. F. de la Cruz) y las líneas 91 y 115 (origen en la Av. Rabanal). En el primer caso, las frecuencias medidas en cada línea indican un total de 30 servicios por hora (frecuencia 2 minutos), mientras que en el segundo el total es de 14 servicios por hora (frecuencia 4,28 minutos). Esta superposición de recorridos no se verifica en Villa Zagala, con excepción de un tramo corto hasta Av. Gral. Paz y Av. Constituyentes que permite alcanzar un trasbordo.

	Loteo	Complejo	Informal
Villa Soldati	493	470	528
Villa Zagala	346	200	375

TABLA 29

Metros caminados para acceder al transporte público.
Fuente: elaboración propia.

En los otros dos casos la frecuencia, medido en tiempo de espera de los servicios locales en horarios de acceso al trabajo es de aproximadamente 20 minutos, aunque este tiempo puede disminuirse teniendo en cuenta la superposición de recorridos de algunos ramales. Fuera de esta franja horaria, las frecuencias disminuyen llegando en algunos casos a contar con un servicio cada 2 horas.

Otro indicador utilizado para medir la calidad de los servicios es la cantidad de metros que una persona debe caminar para acceder al transporte público. Los resultados de las encuestas determinan claramente como en el caso de Villa Zagala las condiciones son mucho más favorables, ya que el 95% camina menos

de 500 metros, distancia considerada aceptable, desde el punto de vista de satisfacción de los usuarios. En el caso de Villa Soldati el 58% de los habitantes caminan dentro de un rango aceptable. Este dato se contrapone con la información brindada por el Censo 2001, que indica la presencia de transporte público a menos de 300 m. para el 97% de la población. Sin duda este dato se ve afectado por la disposición de los recortes, que en el caso de Villa Zagala es longitudinal con respecto al sentido de circulación de las principales líneas de transporte, mientras que en Villa Soldati es transversal, con sectores del recorte que se encuentran a más de 1 km. de las avenidas principales. En los otros dos casos, San Carlos y Padre Varela, las situaciones subóptimas aumentan notoriamente, siendo muy destacada la cantidad de población que debe recorrer más de 500 m. a pie para acceder al transporte público (tabla 28).

Desde este punto de vista se buscó diferenciar en cada caso a los habitantes de cada una de las tipologías habitacionales, para detectar posibles situaciones de mayor exclusión de alguno de estos grupos sociales. Esto es posible en los casos de Villa Soldati y Villa Zagala, en los que las situaciones de informalidad se encuentran circunscriptas en sectores determinados y con un tejido específico, no siendo igual en San Carlos y Padre Varela, donde las viviendas informales no conforman un enclave determinado, sino que conviven con las formales en un mismo tejido urbano. Tomando en cuenta entonces los dos primeros casos, los resultados indican que los habitantes de las áreas informales (villas y asentamientos) tienen que caminar cerca de un 8% más que

TABLA 30

Confort en el viaje
Fuente: elaboración propia.

	Confort en el viaje		
	Sentado	Parado cómodo	Parado incómodo
	%		
Villa Soldati	16	35	49
Villa Zagala	42	24	34
San Carlos	23	53	24
Padre Varela	22	67	11

los habitantes de los loteos (tabla 29).

Para medir la calidad del servicio desde el punto de vista del confort, se buscó evaluar, por un lado la posibilidad de subir o no al transporte (por encontrarse el mismo demasiado lleno), y, por otro lado, la posibilidad o no de viajar sentado. En este sentido un 25% de los habitantes de Villa Zagala manifestó no poder subir al transporte en un primer intento, en el caso de Villa Soldati este porcentaje trepó al 57%. En los casos de San Carlos y Padre Varela, la gran mayoría de los encuestados manifiesta tener dificultades para abordar el servicio en un primer intento, con el agravante de que en estos dos sectores las frecuencias son menores, implicando un tiempo de espera considerablemente mayor.

Con respecto a la posibilidad de viajar sentado, los resultados obtenidos guardan relación con los datos ya mencionados de frecuencia y cantidad de servicios por habitante en cada caso de estudio. Como consecuencia, los habitantes de Villa Zagala son los que tienen mayores posibilidades de viajar sentados o parados cómodos (tabla 30) siendo también el único caso en que los que viajan parados cómodos o sentados supera la mitad de los viajes.

A medida en que las áreas distan más del centro de la Ciudad de Buenos Aires disminuye el porcentaje de población que viaja parado incómodo. Sin embargo, en los dos casos más distantes, San Carlos en Moreno y Padre Varela en Luján, prima el porcentaje de gente que viaja parada. Esto se debe por un lado a la baja frecuencia de los servicios, y por otro a la alta concentración verificada en los centros de transferencia donde se realiza el primer trasbordo, es decir, la gran mayoría de los encuestados tiene como destino de su primer viaje esos centros de transferencia.

CONCLUSIONES

Si bien los cuatro casos son comparables desde el punto de vista de la situación socio-económica de sus habitantes, se observan grandes diferencias en cuanto a la provisión de servicios e infraestructura, que se va haciendo más deficitaria a medida que se alejan del centro metropolitano. Así, si bien la cobertura de servicios de transporte público de pasajeros no es crítica en ninguna de las áreas de estudio, los habitantes de Villa Soldati y Villa Zagala cuentan con más y mejores servicios que los de los barrios San Carlos y Padre Varela. Esto se acentúa aún más debido a la incidencia de los

subsidios del Estado Nacional para las líneas de transporte que circulan por la CABA.

En los casos más cercanos al centro metropolitano la red vial es mayormente pavimentada, superando a la media del barrio circundante en el caso de Villa Soldati y en la parte de Villa Zagala correspondiente al Partido de San Martín, sin embargo, las características del sector pertenecientes al partido de Vicente López son apreciablemente deficientes, contrastando con su entorno. En este sentido podemos ver en ese contraste una situación de segregación socio-territorial en cuanto a la provisión de servicios y equipamiento por parte del municipio. En los casos de San Carlos y Padre Varela, la cantidad de cuadras pavimentadas es sensiblemente menor, con las consecuentes limitaciones en las posibilidades de acceso en situaciones meteorológicas adversas.

Los destinos principales de los viajes son similares, principalmente al área central de la CABA, a excepción del barrio Padre Varela, cuyos habitantes se desplazan mayoritariamente de manera local. Sin embargo, en el caso de Villa Soldati, la situación de aislamiento en la que se encuentra determina que sus habitantes deban viajar mucho más tiempo para alcanzar un destino geográficamente mucho más cercano, siendo sus tiempos comparables a los que insume un habitante del barrio San Carlos, ubicado a una distancia mucho mayor. En ambos casos los tiempos de viaje distan mucho de ser aceptables y le suman a la jornada laboral más de tres horas.

Con respecto a la realización de trasbordos, entre Villa Soldati y Villa Zagala es similar, con la salvedad que en el caso de este último se realizan más próximos al origen del viaje, a la vez que optan para el segundo tramo, mayormente, por transportes guiados que circulan a mayor velocidad. En lo que respecta a San Carlos y Padre Varela, la inexistencia de servicios directos a los principales destinos condiciona a sus habitantes a realizar 2 y hasta 3 trasbordos, determinando áreas de transferencia muy marcadas en las estaciones Moreno y Once del Ferrocarril Sarmiento.

Respecto a los costos de los viajes, como era de esperarse, en las localizaciones más distantes el costo es considerablemente mayor, con la consecuente incidencia en el ingreso familiar. Los casos de Villa Soldati y Villa Zagala nuevamente son comparables entre sí, aunque la incidencia, según la declaración de los encuestados, es mayor en el caso de Villa Soldati por la relación que guarda con el nivel de ingresos. El transporte barato es una decisión en el momento de optar por el viaje, al mismo tiempo que el transporte público de pasajeros recibe subsidios estatales.

Respecto a la calidad de los servicios, a excepción del caso de Villa Zagala, los resultados de las encuestas demuestran que las frecuencias, considerando las

alternativas existentes en cada sector, son insuficientes, debido a la imposibilidad declarada para ingresar a los medios y los problemas de confort manifestados por los encuestados. Las distancias caminadas son aceptables para la gran mayoría de los viajes originados en el sector de Villa Zagala. Esto no sucede en los casos restantes, que muestran predominancia de situaciones subóptimas²⁹. Si incluimos en este análisis la tipología habitacional donde residen las personas que realizan los viajes, se aprecia algo más crítica la situación de los residentes en viviendas informales, al mismo tiempo que más aceptable para los habitantes de los complejos habitacionales. Los complejos de Villa Zagala tienen una situación óptima de distancia al transporte, mientras que en Villa Soldati el principal complejo habitacional está ubicado sobre la Av. Rabanal, distante a unos 600 m de la Av. F.F. de la Cruz, vía en donde se localizan los puntos de acceso a los servicios que captan mayor cantidad de pasajeros.

Por último, la evaluación de la accesibilidad a partir del origen, ha permitido, además de detectar situaciones puntuales de segregación y exclusión social, reflexionar acerca del rol del Estado en las decisiones de localización de las inversiones en vivienda social y en infraestructura vial, y las consecuencias de dichas localizaciones en el acceso de las poblaciones más vulnerables a los bienes urbanos públicos, es decir, en el ejercicio del “derecho a la ciudad”.

29 Esto, como se aclaró anteriormente, puede ser relativizado por la disposición de los recortes en cada área respecto a las redes asfaltadas por donde circulan los colectivos.

CAPÍTULO VII

LA PARTICIPACIÓN Y LA
MOVILIZACIÓN COMUNITARIA

Este capítulo analiza la cuestión de la participación en el diagnóstico y diseño de planes dirigidos a intervenir en el problema del incumplimiento del derecho a la ciudad. Se propone comparar metodologías participativas y su potencial impacto en el diagnóstico socio-territorial de áreas segregadas. La cuestión central abordada es en qué medida la estrategia didáctica de los modelos considerados (desde enfoques autoritarios, participativos pero restringidos o ampliamente participativos) realmente estimulan mejores procesos de diagnóstico, proveyendo insumos clave para explicar mejor la exclusión, o simplemente constituyen una forma más costosa, en tiempos y esfuerzos, para llegar a las mismas conclusiones.

LA PARTICIPACIÓN Y EL DERECHO A LA CIUDAD

El tema del “Derecho a la Ciudad” ha ocupado un lugar importante en la agenda de organismos internacionales como las Naciones Unidas, particularmente en la del programa ONU-HABITAT. Este programa a nivel global aboga por modificar estructuras legales para evitar situaciones de desalojos forzados invocando la carta universal de los derechos humanos, que, entre otras cosas, establece la responsabilidad de los Estados de asegurar el derecho a la vivienda, un lugar donde morar en forma segura y con posibilidades de desarrollo, y, como su extensión natural, el derecho a la ciudad, que incluye el acceso a los bienes y servicios urbanos (UN Hábitat, 2009).

Sin embargo, pese a ser muy relevante esta discusión a nivel global, enfrenta dificultades para lograr avances concretos a nivel local. En la región metropolitana de Buenos Aires las agendas de los gobiernos locales incluyen definitivamente la cuestión de la vivienda popular y la concepción generalizada es, esencialmente, la obtención de recursos estatales para construir viviendas, nunca suficientes para paliar el creciente déficit habitacional. La regulación del mercado inmobiliario es una opción poco explorada, y, aunque

muchos grupos reivindican al derecho a la ciudad, su articulación con la gestión urbana tiende a ser difusa.

La discusión del tema se circunscribe al ámbito de los especialistas o al de la reivindicación social. Las escasas instancias de articulación parten principalmente de la generación de información, como los observatorios urbanos³⁰, o de enfoques como el de “inteligencia territorial” (Bozzano, 2008) en el que se promueven experiencias participativas para la gestión territorial basadas en la producción y disseminación popular de información clave para el desarrollo de comunidades postergadas. Estas actividades se realizan en la forma de talleres o conferencias, o mediante el uso de medios tecnológicos, como Internet, para generar redes de soporte de iniciativas innovadoras de desarrollo social.

Este abanico de prácticas participativas reproduce lógicas didácticas que van desde formas autoritarias, que buscan legitimar una determinada propuesta, o más participativas, pero aún restringidas a la elaboración de una cantidad de propuestas alternativas dentro de las cuáles los participantes pueden expresar su opinión por la que creen más conveniente. La participación amplia es poco frecuente y ampliamente criticada por su demanda de tiempo y esfuerzo, que puede terminar afectando la sustentabilidad del proceso de planeamiento.

Las experiencias participativas en el caso de Buenos Aires, más allá de los valiosos esfuerzos desplegados por distintos sectores, han tenido más un carácter de legitimación de propuestas ya diseñadas, o han sido meramente consultivas, dando a elegir dentro de un conjunto de alternativas posibles, diseñadas a priori. La construcción colectiva de diagnósticos que lleven a propuestas superadoras es todavía un objetivo a lograr.

30 Tanto el Programa UN HABITAT, como múltiples centros académicos han promovido la creación de observatorios urbanos fundamentados en la generación y socialización de la información.

Históricamente la cuestión del derecho a la ciudad en Buenos Aires reconoce un primer momento, típicamente de construcción de complejos habitacionales, donde en algunos casos el Estado esbozó instancias de participación de la población “beneficiaria”, con quienes acordó ciertas condiciones para la adjudicación de inmuebles. Luego la proliferación de villas miseria y la necesidad de intervenir en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus residentes, llevó a plantear modelos más participativos, en los cuales las organizaciones encargadas de la intervención, típicamente el Estado u organizaciones no gubernamentales, han ofrecido un menú de opciones dentro de los cuales los destinatarios podían optar.

De esta manera se llevaron adelante programas de reurbanización de villas miseria, recuperación de conventillos, etc. Por otra parte han surgido distintas iniciativas populares de mejoramiento de hábitat a través del propio esfuerzo, como resultado de la discusión y acuerdo entre vecinos de zonas marginales, incentivados a veces por actores externos. Estas experiencias presentan un nivel de avance interesante en la construcción de diagnósticos colectivos, basados en estrategias de participación amplias.

Una modalidad muy difundida en distintos países, promovida por la agencia UN Hábitat es la realización de diagnósticos expeditivos de sectores urbanos problemáticos, convocando especialistas que trabajando junto a líderes comunitarios se ponen de acuerdo sobre las causas estructurales de los problemas y sus posibles medios de solución, elaborando un documento que sirve de plataforma consensuada para conseguir fondos para implementar propuestas³¹. Este tipo de experiencia alienta a explorar nuevos caminos de participación popular en la comprensión del problema de la segregación socio-territorial y las posibles alternativas para su reversión.

En Argentina, la experiencia de los talleres participativos itinerantes, las metodologías participativas desarrolladas por FLACSO y su crítica más reciente desde la antropología urbana (Gravano, 2007), han aportado insumos relevantes para conceptualizar la participación popular en los procesos de planificación urbana-ambiental como un instrumento dirigido a destrabar conflictos sociales y avanzar sobre propuestas viables que puedan consensuarse con distintos sectores.

Sin embargo, esta democratización del conocimiento que en los enfoques tradicionales se reservaba a los especialistas, y ahora involucra a la población en general, conlleva el riesgo de dilaciones y distorsiones del proceso si no se cuenta con una estrategia didáctica suficientemente contundente que asegure que el proceso lleve realmente a la construcción de nuevo conocimiento.

En el campo del hábitat popular este proceso depende de las particularidades de la población con la que se trabaje, sin embargo pueden reconocerse ciertas similitudes tanto en los logros como en los fracasos: Generación inicial de un enorme entusiasmo que, desafortunadamente también con frecuencia, se transforma en una enorme frustración para quienes participaron en el proceso cuando no culmina en acciones que mejoren sus condiciones de vida.

El relevamiento de casos documentados invita a reflexionar, por una parte, sobre las estrategias didácticas aplicadas en cada caso, y por otra, sobre las condiciones de contexto a partir de las cuales ciertas estrategias han resultado más efectivas que otras logrando construir diagnósticos consensuados a través de medios participativos.

El planeamiento tradicional planteaba la participación como una instancia de presentación de una propuesta, pretendiendo así su legitimación. Posteriormente, surgieron metodologías enmarcadas en las corrientes de planeamiento estratégico que plantearon la importancia de la participación como herramienta de consenso, presentando alternativas posibles de solución, de modo que la propia población optara por aquellas que creyera más convenientes.

Más recientemente han surgido nuevas metodologías que plantean que la estrategia de consensos no es suficiente y que es necesario desarrollar diagnósticos junto con la población afectada y la de su entorno inmediato, para descubrir las causas estructurales de los problemas y proponer soluciones posibles. Este planteo reinterpreta el “Derecho a la Ciudad” como el derecho de los excluidos a participar en la gestión urbana, como forma de inclusión. Este desafío demanda una estrategia didáctica: Cómo construir colectivamente diagnósticos urbanos con especialistas y poblaciones involucradas.

LA NATURALEZA DE LOS MODELOS PARTICIPATIVOS

Tanto los modelos aplicados en los distintos casos, como los escenarios imaginados, pueden sintetizarse en tres grandes grupos: Autoritarios, Participativos restringidos y Participativos amplios. Estas categorías han sido relacionadas con estilos de planificación, desde la tradicional a la estratégica en sus distintas vertientes, pero también responden a distintos momentos históricos de la planificación, y a tres formas de entender la relación entre el Estado, los privados y las comunidades, cada una con componentes específicos a dilucidar.

El modelo *tradicional* de legitimación de decisiones tomadas en gabinete, presenta como problema principal la posibilidad de estar abordando las consecuencias de los problemas y no las causas. El planteo tiene su correlato con la didáctica tradicional, en la que alguien

31 La metodología recibe el nombre de RUSPS (Rapid Urban Study Profile for Sustainability).

TABLA 31

Ventajas y desventajas de distintos modelos de planificación participativa.

	Planeamiento		
	Tradicional	Estratégico	
	Autoritario	Participación Restringida	Participación Amplia
Objetivo	Legitimación de una propuesta	Consenso para elegir alternativa	Construcción colectiva de conocimientos
Participantes	Los necesarios	Los necesarios y los involucrados	Los necesarios, los involucrados y los interesados
Tiempos	Escuetos, ajustados a plazos	Flexibles según necesidad de consensos	Amplios, según involucramiento de la población
Recursos disponibles	Los asignados al proyecto en la agenda pública	Los generados a partir del involucramiento de distintos sectores	Los obtenidos de la participación amplia de la población
Resultados	Realización de obras públicas con resistencia popular	Realización de obras articulando recursos públicos y privados	Realización de obras consideradas prioritarias para la población a partir de subsidios públicos o privados
Crítica más frecuente	Las obras no satisfacen las necesidades reales de la gente sino otros intereses	Los privados cooptan el proceso participativo limitando las propuestas a aquellas que implican beneficios para su sector	El proceso demanda una cantidad de tiempo significativa que los sectores populares no están dispuestos a invertir si no tienen un beneficio concreto a corto plazo

con conocimientos amplios del tema enseñaba a la población destinataria cuáles eran los mejores cursos de acción para resolver sus problemas. Es decir que en realidad la instancia participativa tenía un carácter declamatorio, en la que se comunicaba el hallazgo de las investigaciones de los problemas de la segregación y se daba a conocer la propuesta para su solución con la mayor eficiencia y eficacia. El Estado como único actor podía desarrollar esta modalidad de intervención, actuando prácticamente en forma aislada y por ende, naturalmente en forma autoritaria.

El modelo conocido como *estratégico*, al plantear que el Estado no es el único actor en la gestión urbana, introduce la necesidad de interactuar con el sector privado, de modo de generar los recursos necesarios para disponer de planes sustentables, y con las comunidades para ser aceptables. Este modelo parte de reconocer que actualmente el modelo de imposición no es viable ya que las poblaciones afectadas están suficientemente informadas sobre sus derechos y organizadas para defenderlos, lo que implica la necesidad de adoptar estrategias de consensos. Plantea alternativas posibles para que la propia población afectada pueda optar por aquellas soluciones más convenientes para sus problemas. La didáctica de esta metodología no es ya la de el técnico que enseña y la comunidad que aprende, sino del técnico que presenta alternativas posibles y la comunidad que las reinterpreta y opta por aquellas alternativas que, de acuerdo a su entender, resultan más adecuadas para resolver el problema en forma estructural.

Una versión más reciente de participación estratégica es la relacionada con la realización de diagnósticos consensuados con las poblaciones destinatarias, identificando y mensurando las causas de la segregación de los distintos tipos de población afectada. Estos diagnósticos son legitimados por el carácter democrático del proceso, en el que todos, de una manera u otra, tienen posibilidades de participar. La estrategia didáctica en

este caso consiste en que todos enseñan y aprenden al mismo tiempo.

Tanto los modelos participativos como las variantes del planeamiento estratégico, comparten ventajas y desventajas. En el primer caso, se contraponen la ventaja de implementar acciones con la enorme desventaja que puedan ser contraproducentes por no responder a las necesidades de la población. En el caso de las dos variantes del modelo estratégico la ventaja es que proveen evidencias, en mayor o menor medida, de que responden a las necesidades de las poblaciones asistidas, pero con la desventaja que el proceso en sí mismo demanda mucho tiempo para su desarrollo, tiempo que los sectores más vulnerables no se encuentran en condiciones de invertir, dado que su subsistencia depende de sus ingresos diarios.

Como contraste, los modelos autoritarios proporcionan una solución más facilista, en ciertos contextos eficaz para atender las demandas de los sectores populares, brindando soluciones elaboradas por especialistas, quienes repiten recetas de proyectos similares. Pero estas respuestas tienden a ser limitadas a priori, al no incorporar la perspectiva de los afectados, como así tampoco su motivación para involucrarse en el plan, condenándolo así a operar sobre los síntomas de los problemas, sin incidir realmente en sus causas.

La tabla 31 ilustra las principales características de los modelos expuestos, analizando sus resultados preliminares en cada caso.

LOS PROCESOS DE ENSEÑANZA Y APRENDIZAJES COMUNITARIOS

El modelo didáctico tradicional plantea la transmisión de conocimientos, solo esperando una respuesta de los participantes en término de aceptar o no la propuesta que se les presenta. Este esquema se pudo aplicar relativamente bien en el contexto de sociedades

donde el ejercicio de la autoridad técnico-burocrática no tenía disputada su hegemonía sobre “el saber”, y donde no se cuestionaba (o exigía) la representatividad del poder político.

Pero en el contexto de sociedades fragmentadas donde no existe una autoridad que ejerza la dominación sin cuestionamientos, inmersa en una crisis de representatividad, y con el descrédito de la autoridad técnico-burocrática por acumulación histórica de desaciertos, la imposición del modelo autoritario solo es conducente al conflicto³². El caso de Villa Soldati es ilustrativo de ello, donde se llegó a aplicar distintas estrategias para dismantelar las villas y asentamientos para trasladarlos a nuevas localizaciones, profundizando su marginalidad.

El modelo de participación restringida logra avances significativos al sintetizar diagnósticos en función de información secundaria, presentada en forma sistemática y entendible, concentrándose en mostrar posibles cursos de acción. Se asume en este caso que el problema de la segregación, en cada caso, puede indagarse en forma expeditiva generando alternativas posibles, de las cuales extraer posibles cursos de acción para alimentar los procesos participativos. Este modelo tiende a responder mejor a las características de un sector postergado, en el que el principio de autoridad solo puede construirse a partir del consenso, donde las opciones presentadas pueden no ser las suficientes para alcanzar las soluciones óptimas, limitando el campo de la acción a la experiencia de los expertos que definieran las alternativas a elegir. Además, la estandarización del diagnóstico puede llevar a incurrir en errores conceptuales que se trasladan a la formulación de propuestas.

Los casos de Villa Zagala y San Carlos son ilustrativos al respecto. En el primer caso, la idea de que la participación en sí misma conducirá a mejores propuestas de gestión urbana resulta seriamente confrontada con la realidad de un sector urbano en el que la proliferación de iniciativas de producción de hábitat popular sin consideración de estándares urbanos básicos, como la presencia de espacios verdes o servicios como agua potable, termina creando condiciones de vida altamente problemáticas y muy difíciles de revertir. Por el contrario, el caso de San Carlos ilustra un proceso progresivo de participación en el que existiera una concepción de abordar cuestiones más estratégicas, tales como la provisión de la red de gas, para a partir de ello avanzar en la promoción del mejoramiento y la producción de alternativas accesibles de hábitat popular.

El modelo de participación amplia se posiciona mejor en cuanto a la construcción de conocimiento

32 Sin llegar al extremo de las dictaduras militares en las cuales no había ninguna forma de participación, las modalidades que tienden a la imposición de planes, escasamente evitan situaciones de confrontación que de no ser atendidas oportunamente derivan en el fracaso de los proyectos.

en forma colectiva entre expertos y comunidades. Pero este proceso, necesariamente fundado en protocolos de investigación para ser aceptable, tiende a derivar en procesos pocos realistas en cuanto a su viabilidad efectiva, a resultar en experiencias frustrantes para la población que deja de participar al no advertir logros concretos en sus múltiples necesidades, y fracasar en la concreción de planes que resulten superadores de las recetas normalmente aplicadas para mejorar el hábitat popular, reproduciendo acciones superficiales que no modifican la situación de segregación socio-territorial.

El caso del barrio Padre Varela ilustra las limitaciones de la participación amplia, en la que la ausencia de una organización comunitaria sostenida hace que todos los intentos de intervenir a favor de la mayor inclusión de la población terminen limitados a ejercicios de buena voluntad sin implicancias directas en la realidad.

En buena medida estos problemas se relacionan con el instrumento didáctico aplicado. Donde estrategias autoritarias parecen simplificar los procesos de participación reduciéndolo a demandas concretas, tales como obras de pavimentación, tendido de redes de servicio, etc.; se deja de lado las razones más profundas de la postergación social del barrio, relacionada seguramente con la mayor o menor movilización de la población frente a las posibilidades de progreso disponible.

En general, puede sostenerse que cuando se trata de enclaves muy aislados donde el diálogo con la población tiende a ser prácticamente imposible, los modelos autoritarios, provengan indistintamente del Estado o de organizaciones comunitarias, presentan la ventaja de plantear una propuesta única y clara para testear la reacción de la mayoría de los habitantes y en función de ello actuar. Cuando se trata de barrios menos aislados y donde existe una convivencia relativamente pacífica, aunque no totalmente fluida entre vecinos, el modelo de presentar alternativas y discutir la conveniencia de cada uno tiende a ser el más adecuado. En aquellos barrios donde existe una relación pacífica y convivencia entre vecinos que permite el desarrollo sostenido de organizaciones que representan el interés de la gente, el modelo de participación amplia es altamente recomendable porque posibilita profundizar en las causas de los problemas llevando adelante diagnósticos colectivos, como asimismo elaborar propuestas superadoras, ya que suman las experiencias de los especialistas y de la comunidad.

Los escenarios propuestos intentan servir como instancia de reflexión, procurando responder con talleres barriales a la complejidad de los problemas presentes en la cuestión de la segregación, planteando la estrategia didáctica que sustenta la interacción entre el aporte del grupo de especialistas y los insumos de la comunidad, lo cual requiere una contextualización adecuada a cada caso.

LA METODOLOGÍA DE DIAGNÓSTICO

El diagnóstico preliminar

A partir de datos censales se desarrollan indicadores que permitan evaluar niveles de inclusión o segregación socio-territorial focalizando en tres ejes temáticos: 1) Calidad de la Vivienda, 2) Calidad de la Infraestructura, y 3) Situación Habitacional. Posteriormente se realizan entrevistas a pobladores e informantes clave como primera aproximación a cuáles son los problemas percibidos, y encuestas probabilísticas en medios de transporte a residentes de las zonas en estudio. Y por último, la recolección sistemática de datos de infraestructura de uso colectivo y equipamiento urbano. A partir de estos datos se elabora un diagnóstico preliminar, conjuntamente con una caracterización del proceso histórico de urbanización, para poner en evidencia las causas centrales que llevaron a que el sector se encuentre en una situación de segregación-fragmentación.

Los talleres barriales de diagnóstico Socio-Territorial

El diagnóstico preliminar sirve de base para una presentación a los vecinos del área en un formato de taller barrial de diagnóstico socio-territorial, que permita reconstruir la historia del lugar para, a partir de ella, proyectar futuros posibles. Esta es una actividad con gran potencialidad para instalar el tema de la planificación del mejoramiento del barrio. Además, resulta atractiva para iniciar procesos de diagnóstico y comprender mejor las causas de la segregación.

El diseño de estos talleres, para cada uno de los casos analizados, implica un ejercicio de construcción de escenarios posibles, donde los diagnósticos de las causas de la segregación socio-territorial elaborados a priori por el equipo de investigación deben comunicarse adecuadamente a la población residente, y, al mismo tiempo, debe contarse con una estrategia didáctica suficientemente efectiva como para lograr que se produzca una respuesta por parte de los participantes, que sirva como insumo para avanzar con el diagnóstico. De esta manera se busca recuperar la percepción e interpretación de los propios vecinos, considerados no ya como meros proveedores de información o actores pasivos de legitimación de propuestas, sino como parte activa de su interpretación y búsqueda de soluciones alternativas. Asimismo se trata de entender que la participación en sí misma es un instrumento para la construcción de consensos que sirven de sustento para interpretar mejor los problemas y operar sobre ellos.

La comparación de los escenarios posibles de talleres, desde los tradicionales a los más estratégicos³³,

33 Ver Claudio Acioly (2001), "Planeamiento Estratégico: ¿Qué hay de nuevo en la planificación?". Artículo en el que presenta como innovación fundamental entre el planeamiento tradicional y el estratégico la cuestión de la participación entre sectores público y privado y grupos sociales diversos.

proporciona pistas para deducir su aplicabilidad en distintos contextos. Los enfoques tradicionales dirigidos a la legitimación de propuestas, cuentan con la ventaja de la rapidez, siendo el tiempo un recurso que los procesos participativos tienden a afectar seriamente. Los enfoques que plantean alternativas que buscan el consenso, de alguna manera armonizando la búsqueda de eficiencia en el uso del tiempo pero al mismo tiempo mayor involucramiento de la población participando activamente, tienden a ser superadores de los planteos tradicionales, pero pueden dilatar enormemente los tiempos y no necesariamente arribar a las mejores soluciones.

Es importante asimismo destacar la importancia que tiene la vinculación de los diagnósticos barriales con la dinámica de crecimiento y transformación general metropolitana, aspecto que justifica la formulación de la agenda de actividades por parte de expertos, suficientemente sensibles para saber escuchar y aprender del aporte comunitario. Para ese fin la estrategia didáctica necesita contar con atributos que permitan la comprensión fácil y rápida, por parte de la población destinataria, de los ejes centrales de los problemas que los afectan, y sus vinculaciones con las políticas urbanas locales y metropolitanas. Si el diagnóstico no deja en claro quiénes son los responsables directos de solucionar los problemas claves del sector, la participación solo sirve para diluir culpas, sin avanzar en dirección a soluciones consensuadas.

El mayor aporte de estos talleres es la socialización de los procesos de investigación urbana, procurando superar la instancia tradicional de compartimentos estancos, no vinculados entre sí, del saber y la gestión, con un enfoque más dinámico de interacción entre ellos realimentando ambos dominios.

Los talleres así concebidos plantean una suerte de nexo entre la actividad de la investigación y la gestión urbanística, en la que cada una aporta insumos únicos y originales que permitan su crecimiento recíproco sostenido. Este esquema no es viable si no se disponen de estrategias didácticas claras e innovadoras que permitan ordenar el proceso, de modo que ambas parten obtengan del mismo los insumos necesarios para su desarrollo. Los talleres barriales de diagnóstico socio-territorial intentan, al respecto, plantear una alternativa superadora para comprender mejor las causas de la segregación.

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. La participación comunitaria es central para llegar a con-

sensos que posibiliten el éxito de los planes. Los casos expuestos revelan que su evolución urbanística tendió a ser más sustentable 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 diseñadas con una visión a largo plazo. Finalmente, esta nueva generación de planes tiende a ser más 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, 2000).

LOS ESCENARIOS IMAGINADOS

Los escenarios imaginados de participación en los cuatro casos de estudio surgen de contrastar las estrategias participativas que pueden reconocerse en cada caso, con aquellas que podrían aplicarse en función de las buenas prácticas recomendadas desde la experiencia local e internacional sobre el tema.

El primer escenario imaginado, en el caso de Villa Soldati, reconoce una situación violenta de segregación, relacionada con su situación de aislamiento físico del resto de la ciudad, al encontrarse rodeada de espacios verdes, autopistas y complejos habitacionales que plantean cambios violentos de escala respecto a su entorno barrial. Las estrategias participativas de planificación urbana aplicadas históricamente se relacionan con los modelos autoritarios, que presentaron a la población planes al que solo podía aceptar o resistir. Aunque la ciudad de Buenos Aires ha desarrollado desde muy temprano ejercicios de planificación participativa, enfatizados por iniciativas de la Comisión Municipal de la Vivienda (hoy devenido en Instituto de la Vivienda) y el Plan Urbano Ambiental (PUA), la relación con las áreas segregadas continua siendo conflictiva, no existiendo instancias donde haya un diálogo sistemático con la población dirigido a superar su situación de marginalidad.

El escenario alternativo posible plantea desafíos a las instituciones públicas encargadas de superar la segregación de estos sectores, realizando experiencias más participativas. Pero en el contexto de alta conflictividad social, Villa Soldati enfrenta serias dificultades operativas, permitiendo solo medidas muy limitadas de involucramiento de líderes comunitarios, el desarrollo de alternativas habitacionales, y tratamiento de problemas puntuales, tales como el tema de los residuos sólidos y la proliferación de ciertas enfermedades asociadas a la pobreza, que aunque viabilizan esquemas de participación, resultan restringidas tanto en términos temáticos como en lo que respecta a los participantes posibles.

El caso de Villa Zagala es interesante, pues se trata de un sector que aunque segregado del resto de la ciudad, mantiene un nivel de interacción con su entorno residencial y fabril que permite en buena medida la existencia de medios de supervivencia para la población más vulnerable. Las estrategias de gestión urbana en el área, desde el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, han tendido a ser más participativas, pero de carácter restringido, presentando las administraciones de turno, alternativas habitacionales a la población, la cual optara por soluciones habitacionales distintas.

Surgieron así los programas de reurbanización de villas miseria, que las demolieron en parte y construyeron en los espacios liberados tiras de viviendas de hasta tres pisos. También aparecieron cooperativas de autoconstrucción que llevaron adelante planes de vivienda. Por otra parte, los pocos espacios verdes disponibles fueron lentamente ocupados con construcciones de baja densidad³⁴.

Tanto los planes estratégicos de San Martín como de Vicente López, por tratarse del borde de ambos partidos, tienden a ignorar el problema, solo referenciándolo en documentos oficiales, pero sin intervenir activamente con instancias de diálogo con la población. Un escenario posible de participación comunitaria en la planificación de la zona, debería mantener la estrategia de participación restringida, dado que la estrategia de participación amplia resultaría difícil de implementar por el alto nivel de conflictividad, y convocando a desarrollar diagnósticos urbanos, no centrados en la cuestión de la producción de hábitat popular exclusivamente sino también en la gestión de la calidad ambiental del stock construido y del espacio público, como clave para morigerar su condición de marginalidad.

El barrio San Carlos, en Moreno, posee una amplia trayectoria en experiencias participativas, habiendo ganado muchos premios relacionados con la temática de la participación ciudadana en temas urbanos³⁵. El modelo ha sido notoriamente el de participación amplia, en buena medida favorecido por la predisposición de los propios vecinos y gestiones públicas que han priorizado el diálogo de todos los sectores a través de múltiples mecanismos, desde asambleas vecinales hasta la creación de instituciones especializadas³⁶ en la gestión del territorio.

34 Un caso paradigmático es el del predio del Hogar San José, el cual a lo largo de los últimos 40 años ha sido reducido al 20% de su superficie original, privando de un espacio verde fundamental para la recreación y bienestar de los vecinos de la zona.

35 Casos emblemáticos de ello ha sido el tendido de la red de Gas Natural, a través de la gestión de ONGs con la empresa Ban Gas.

36 Como el caso del IDUAR (Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional) de Moreno. Organismo Descentralizado de la Municipalidad de Moreno. Más información puede obtenerse accediendo a www.moreno.gov.ar/IDUAR/Index.html.

Un escenario posible de taller barrial, donde tratar la segregación del sector, mantendría definitivamente la participación amplia, pero focalizada en las razones por las cuales determinados sectores dentro del barrio reproducen niveles de pobreza crecientes. De esta forma se plantea un diálogo abierto sobre todas las posibles causas, presentando a los participantes la información secundaria disponible, procurando encauzar la reflexión de los distintos grupos hacia conclusiones que sirvan para elaborar propuestas.

El caso del barrio Padre Varela, en Luján, es emblemático de un área dormitorio con parte de su población con trabajo en zonas vecinas y otra parte, desempleada y aislada en el barrio, donde se destacan las estrategias de mejoramiento vinculadas a sectores no gubernamentales y otros grupos, que desde larga data buscan revertir los indicadores de pobreza a través de distintos medios.

Los diferentes planes estratégicos de la Ciudad, si bien han planteado la necesidad de intervenir en el sector realizando obras de infraestructura, escasamente han incluido instancias de consulta a la población. Ya que se da por hecho que responden a demandas, aunque no sean explícitas, de la población, y por la ausencia de alguna organización comunitaria con iniciativa de discusión sobre temas urbanos, a pesar de problemas serios tales como las inundaciones frecuentes, la falta de infraestructura básica como la red de agua potable o el gas, además de la inseguridad creciente.

El escenario de talleres participativos, en este caso, necesita indagar las causas de la segregación del barrio, relacionadas en buena medida con la falta de inversión pública en el desarrollo de la infraestructura que permita su inclusión en el resto de la ciudad, y, por otra parte, necesita indagar por qué no surgen organizaciones comunitarias que puedan liderar procesos de transformación del área, encabezando el diálogo con los organismos locales en pro de obtener las obras públicas e incentivos necesarios para la inclusión.

REFLEXIONES FINALES

Si bien el tema de la participación en los procesos de planificación urbana y la producción de hábitat popular no es nuevo, los aportes metodológicos recientes para dilucidar las causas específicas, en distintos contextos, de la segregación socio-territorial, hacen suponer el auge de nuevos paradigmas, en los cuales, la cuestión didáctica ocupa un lugar central. La exploración de casos, y de sus posibles escenarios a futuro, hacen reflexionar sobre la importancia de no trabajar con un formato único y estandarizado de participación, sino entender la complejidad del tema, derivado de la diversidad de contextos, y planteando en consecuencia una amplia gama de alternativas.

Si bien los planteos autoritarios se relacionan con prácticas de planificación tradicional, que pueden

interpretarse como ya superadas, es importante tener en cuenta que para ciertas circunstancias de población desmovilizada y en condiciones complejas, las decisiones centralizadas sometidas a la aprobación de la población no son una mala estrategia pues evita el desgaste de períodos prolongados de participación de grupos sociales que no disponen de tiempo ni de motivación para ello.

La planificación estratégica y su contenido participativo resulta superador de esta instancia, pero una vez más, debe considerarse particularmente la situación de contexto en la cual aplicarla. Los casos de estudio presentados, aunque atractivos para desarrollar experiencias de planeamiento estratégico, por sus particularidades de contextos, podrían derivar en procesos absolutamente diferentes, y con resultados presumiblemente también distintos. En San Carlos, con sus antecedentes participativos y andamiaje institucional consolidado, se podría desarrollar ejercicios de participación amplia en los cuales consensuar cuáles son las causas particulares de la situación de exclusión de determinados subsectores, así como realizar una evaluación crítica del impacto de la inversión pública en servicios y vivienda del Estado, comparado a los proyectos autogestionados. En Villa Zagala, también se podrían desarrollar diagnósticos participativos pero de tipo restringidos, dada la multiplicidad de intereses contrapuestos, conflictividad social y condición marcada de inseguridad que predomina en el sector. Algo similar ocurre en Villa Soldati donde más allá de sus enormes posibilidades de revertir la situación de marginalidad, por insertarse en la ciudad más poderosa del país, la ausencia de mecanismos aceitados de organización y consenso popular condiciona el área a la fragmentación. El resultado es la aplicación de modelos autoritarios o en el mejor de los casos de participación restringida, que muchas veces terminan contribuyendo a profundizar la segregación, al no poder discutir el problema en términos auténticamente comunitarios, sino fragmentado por sectores.

El caso del barrio Padre Varela es ilustrativo por su potencialidad para llevar a cabo una estrategia participativa, restringida o amplia, para resolver los problemas más acuciantes, pero con el obstáculo derivado de la falta de práctica por una parte, y de motivación por la otra.

Sin embargo surgen nuevos interrogantes: ¿En qué medida estos nuevos enfoques de planificación emergentes tienden a resultar superadores de los tradicionales?, ¿Podría estimarse que el derecho a la ciudad es un ideal en dirección al cual se está avanzando?

Consideramos que es prematuro dar una respuesta afirmativa a estos interrogantes 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 mayor heterogeneidad e inclusión socio-territorial, factores fundantes del Derecho a la Ciudad.

CAPÍTULO VIII

OBSERVACIONES Y CONCLUSIONES PRELIMINARES

Si bien la investigación no ha sido concluida, algunas conclusiones preliminares pueden extraerse de los análisis realizados. La reflexión profunda sobre el desarrollo de las cuatro hipótesis planteadas originalmente proporciona claves para interpretar las causas profundas del incumplimiento del derecho a la ciudad, la segregación y la fragmentación, fundamento para rever los principios del planeamiento urbano-habitacional. Un repaso de tales hipótesis y los hallazgos encontrados en la investigación son presentados a continuación

1. Las regulaciones del mercado favorecen la apropiación de la renta urbana por ciertos grupos sociales

Este ha demostrado ser un tema crucial, la causa original por la cual los sectores populares no logran acceder al mercado de suelo y vivienda. Paradójicamente, aunque fundamental, es escasamente atendido con regulaciones más innovadoras, existiendo un verdadero congelamiento del status quo en la forma en que se regula el desarrollo urbano. A diferencia de las obras públicas que demandan enormes recursos económicos y humanos, los cambios en las regulaciones solo demandan la decisión política de redistribuir la renta urbana aplicando mecanismos más inteligentes y justos. El enfoque facilitador realizó su aporte al respecto, al poner en evidencia que las causas de la marginalidad no se resuelven solo construyendo viviendas, sino básicamente creando condiciones legales, sociales y económicas a partir de las cuales los propios afectados encuentren las soluciones que mas se ajustan a sus posibilidades. En vez de tratarse a la “pobreza” como solo receptora de ayuda, se plantea a las clases populares como las impulsoras del cambio, a partir de su participación y movilización, transformando los barrios en usinas desde donde se genere la energía social que transforme los marcos regulatorios de la ciudad y sociedad entera. A diferencia del planeamiento urbano-habitacional concebido desde y para las elites, este enfoque “de abajo hacia arriba” parte de las soluciones posibles para los mas pobres y con ellos construye el modelo para el resto.

Los casos de estudio ilustran el fracaso de las soluciones tecnocráticas y demagógicas que terminan concentrando población pobre en un mismo espacio por el cual están obligadas a competir para sobrevivir, liberando otras zonas mas “rentables”. De este modo, las operaciones de renovación urbana terminan disfraizando apropiación de renta diferencial por parte de los sectores impulsores de la renovación.

2. La intervención del Estado exclusivamente en obra pública, especialmente vivienda, aumenta la segregación y la fragmentación.

Los casos presentados ponen en evidencia como la mayor intervención en los barrios a partir de obra pública, puntualmente complejo de viviendas, derivó en mayor segregación y fragmentación, iniciando procesos de deterioro ambiental que favorecieron la aparición de nuevos asentamientos informales y toma de inmuebles. A su vez, las sucesivas intervenciones adicionales en la forma de nuevas intervenciones, regularización de la informalidad, reurbanización, tendieron a densificar aun mas los barrios, llevando a su saturación. Esto, combinado con la mayor atracción de población marginal, como consecuencia de la expansión de la oferta habitacional, conduce al círculo vicioso de mayor degradación y peores condiciones de vida y perspectiva de progreso. Ésta es una observación que debe relativizarse porque obviamente los problemas de déficit de vivienda y carencias de infraestructuras requieren inversiones en obra pública el tema es donde y con que prioridad son realizadas. Los casos de estudio muestran que el criterio aplicado a lo largo de la historia no respondió a una estrategia de inclusión social, sino a ciertos conceptos de “contención” social que conciben a la segregación que confunde ordenamiento con discriminación y estigmatización.

3. El divorcio entre la realización de obras públicas y regulaciones como factor de incumplimiento del derecho a la ciudad.

Si bien es claro que la “vivienda social” sola no garantiza el derecho a la ciudad, sino que inclusive hasta puede ser un obstáculo, se abre la discusión sobre la legitimidad del derecho de los mas pobres para acceder a la ciudad, y cual es su prioridad en las políticas públicas. La complementariedad entre regulaciones urbanísticas y realización de obras públicas surge como una necesidad fundamental para abordar estratégicamente las causas del incumplimiento del derecho a la ciudad. Dicha complementariedad, ausente ciertamente en los casos estudiados y no incorporada en las estructuras burocráticas del Estado, generalmente funcionando a partir de estamentos sectoriales, plantea un desafío inmenso de gestión para el cual se dispone aun de escasos recursos conceptuales para llevarlo a cabo.

La clara división entre planeamiento territorial, por una parte, y vivienda social, por otra, refleja en buena medida este problema de divorcio que impide el desarrollo de políticas urbanas integradas y estratégicas. El aporte de nuevos paradigmas de planeamiento territorial requiere una crítica profunda a los principios directores. Los derechos humanos en general y su versión ampliada de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) incorporados en la ultima reforma constitucional argentina (1994) proporcionan fundamentos legales suficientes para realizar acciones integrales de planeamiento que, lejos de responder al desafío de la pobreza y la marginalidad con acciones de contención social, desarrolle estrategias socio-económicas que transformen progresivamente los territorios en mas incluyentes a favor de los sectores más desprotegidos de la población.

4. La centralidad urbana no necesariamente facilita el acceso a la ciudad, dado los precios y tiempos de viaje.

Contrariamente a lo que se presuponía en el inicio de la investigación, que la proximidad a la centralidad implica menores costos de transporte y tiempos de viaje, los estudios de caso tienden a demostrar que no necesariamente ocurre así, sino que en los casos de Villa Soldati y Villa Zagala, su mejor localización, en teoría beneficiando a sus habitantes con mejores inserciones urbanas, y por tanto menores costos de transporte y tiempos de viaje, presenta variaciones que no responden al patrón planteado.

Este es un hallazgo que invita a reflexionar sobre las políticas de transporte público como columna vertebral del planeamiento urbano-habitacional. La posibilidad de abaratar y reducir tiempos de viaje significan una herramienta fundamental para proyectar la ciudad, incluyendo a las periferias y evitando la concentración de sectores populares en áreas informales centrales solo por la menor distancia al empleo y a posibilidades de generación de ingresos. Una vez más, los resultados preliminares de la investigación señalan la necesidad de estrategias integradoras para afrontar el desafío

del incumplimiento de derechos humanos básicos. El planeamiento del tema habitacional, divorciado de las políticas de transporte, vuelve a revelar la limitación de su impacto, generando conjuntos que lejos de integrarse al resto de la ciudad tienden a segregarse, aún cuando cuenten con servicios de transporte publico, por la estigmatización social a la que son sometidos y su rápida transformación en “zonas inseguras” que el ciudadano medio evita.

5. La carencia de apertura barrial en los casos estudiados refleja ausencia de políticas urbanas.

Más allá de la cuestión del transporte publico, el análisis de los casos puso en evidencia dimensiones más complejas que definen la apertura barrial, desde cuestiones físicas como la red vial, a sociales como la estigmatización. La apertura barrial resulta un concepto fundamental de planeamiento territorial en el cual las prioridades de obras publicas en función de objetivos estratégicos de transformación socio-territorial permiten a los habitantes de los barrios vincularse con su entorno, y, de esta manera, proyectar sus posibilidades de desarrollo. La historia de urbanización de los casos de estudio realizado señala el surgimiento de los barrios como resultado de la iniciativa emprendedora privada, loteando y trazando calles, originalmente de tierra, que se fueron pavimentando a medida que el Estado se hacia presente. La irrupción con grandes inversiones en complejos e infraestructuras, dirigidos en realidad como se explicara antes, a favorecer operaciones rentísticas en otras partes de la ciudad; seguidos posteriormente por informalidad, en parte permitida por la necesidad de mano de obra barata, contrariamente a lo que podría preverse, no favoreció la apertura barrial, sino que por el contrario, incrementó su segregación y fragmentación con respecto a su entorno. De esta manera, los que fueran barrios humildes pero que progresivamente estaban mejorando su calidad ambiental y condiciones de vida devinieron rápidamente en zonas aisladas y estigmatizadas.

6. La porosidad es un factor clave en la construcción de barrios integradores.

La concentración de población de escasos recursos, sin posibilidades de interacción con grupos de mayor poder adquisitivo, limita estructuralmente sus posibilidades de progreso. La esencia de una ciudad es la diversidad y convivencia de población con ingresos y educaciones distintas que se complementan. El esquema de ciudad que reflejan los casos de estudio reflejan sectores populares mal alojados trabajando precaria e informalmente en actividades (como obreros de la construcción, empleadas domesticas, etc.) cuyos consumidores son la población bien alojada residente en otras áreas. Este esquema plantea una limitación al desarrollo del barrio popular. Tal como se expusiera en la evolución histórica de Buenos Aires, la conformación de barrios sociales y territorialmente heterogéneos constituyó

un recurso esencial para cimentar sus estrategias de progreso. Los inmigrantes europeos y del interior del país aprendieron los unos de los otros a partir de la convivencia armónica barrial, compartiendo servicios públicos como escuelas y centros de salud, que al estar ausentes en los casos de estudio, al igual que la ausencia de espacios verdes, tendió a reproducir escenarios de barrios fragmentados y enfrentados.

Esta merma en la porosidad de los barrios populares bloquea en buena medida sus perspectivas de progreso, engendrando escenarios de enfrentamiento que explican en buena medida la creciente inseguridad que padecen. El planeamiento territorial como herramienta fundamental de generación de bienestar de su población, necesita entender que el criterio de zonificación de usos de suelo, si bien puede resultar útil para ordenar el desarrollo de la ciudad, cuando entraña mecanismos de control social, permitiendo la informalidad en determinadas zonas que demandan mano de obra o servicios de escasa calificación, tienden a generar segregación. La planificación, lejos de validar las tendencias del mercado, ubicando cada clase social en espacios estancos, debe generar los medios para favorecer la interacción entre clases discriminando positivamente a los sectores más vulnerables poniéndolos en un pie de igualdad para acceder a la ciudad y sus medios de promoción. Esto implica, una vez más, la complementación entre regulaciones que alienten la redistribución de la renta urbana, con obras públicas que se dirijan claramente a atender a los más necesitados.

7. La permeabilidad es fundamental para generar alternativas habitacionales afrontables para los pobres.

El estudio de casos reveló también que los sectores populares residentes en las distintas sub-unidades poseen historias de migración muy diferentes. Los habitantes de los loteos, en todos los casos, presentan historias muy estables de familias que se afincaron y a lo largo de las décadas habitaron en el mismo barrio. Algo diferente es la situación de los complejos, en los cuales, según los casos puede darse la misma situación de los loteos, pero en general se trata de población que va rotando periódicamente buscando nuevos destinos, en gran parte el lote propio, explicable además por lo limitado de las superficies de los departamentos en los complejos que no permite la familia extendida. Pero la situación de la informalidad es la que más netamente refleja una permeabilidad mayor, recibiendo importantes contingentes de residentes que encuentran en el hábitat informal, una solución a sus necesidades básicas en la ciudad. Sus habitantes generalmente se proyectan en otro lugar, barrio, ciudad, provincia o inclusive país, y tienden a identificar su espacio como transitorio y por ende no realizan inversiones en su mejoramiento. Los casos relevados reflejan variantes distintas de alquileres informales que aumenta la permeabilidad de la zona, llevando rápidamente a su saturación en

todo sentido: Hacinamiento a nivel doméstico, falta de servicios públicos y espacios verdes a nivel urbano. Asimismo, los fenómenos de las tomas de tierra e inmuebles tienden a incrementar la permeabilidad de los sectores permitiendo un mayor flujo de residentes en la zona, y al mismo tiempo, una merma de sus espacios disponibles. La planificación urbana-habitacional lejos de introducir medidas de control que eviten esta situación, tienden a promoverla a partir de estrategias como la regularización y la reurbanización, consolidando de este modo la degradación de barrios populares. Del mismo modo, la existencia de migraciones intraurbana y entre sectores como indicador clave de permeabilidad invita a reflexionar sobre el rol del planeamiento territorial en la facilitación de estos procesos.

8. Los indicadores del derecho a la ciudad requieren una combinación de análisis macro y micro-urbanos

Tradicionalmente el derecho a la vivienda y la aparición de asentamientos informales (slums) requirió de cinco indicadores claves (agua y saneamiento, materiales de construcción, hacinamiento y tenencia de la tierra). La investigación pone en evidencia la necesidad de introducir análisis de la inserción de los barrios en la estructura urbana-metropolitana más general, para entender cabalmente las causas de su segregación y/o fragmentación. Asimismo, el análisis de la informalidad, escindida de su contexto de loteos económicos e intervención del Estado resulta artificial, limitando el análisis estrictamente a los síntomas, sin ver las causas, limitando a su vez las posibles soluciones a intervenir repetidamente sobre el territorio de la informalidad, llevando necesariamente a "soluciones" únicas como la regularización y la reurbanización, sin introducir mejores mecanismos de regulación urbana de la ciudad en su conjunto y del entorno de la informalidad, induciendo a soluciones más estructurales.

9. La comparación entre las tres tipologías básicas consideradas de producción de hábitat social (Estado, mercado o las propias comunidades) señalan la necesidad de complementariedad entre ellas

Las soluciones habitacionales han tendido históricamente a dirigirse a una determinada acción, como se señalara antes, generalmente el Estado construyendo o mejorando viviendas, y más recientemente entendiendo la sinergia que los barrios populares producen en la creación de soluciones más estructurales. La cuestión de la informalidad ha tendido a ser combatida inicialmente como un mal a "erradicar" para legitimar luego a partir de políticas de regularización. Sin embargo, este cambio de paradigma, si bien celebrable en términos de evolución conceptual, ya que implicó dejar de confundir el síntoma con la raíz del problema, no deja de resolver el problema. Los intentos del Estado por intervenir en la informalidad, han carecido en general de una visión totalizadora del problema, reduciéndose a los límites territoriales de la informalidad, sin

dejar de ver la problemática más general de los barrios y regiones postergadas. El aporte del “enfoque facilitador” consiste precisamente en introducir una lógica de intervención en el problema abarcativa de, por una parte el Estado con sus herramientas disponibles, tanto obras publicas como y sobre todo regulaciones, y por otra parte del sector privado, aportando sus habilidades y recursos y las comunidades afectadas como parte de la solución y no meros receptores de “ayuda” que siempre será escasa y limitada.

10. La participación y movilización comunitaria es una herramienta fundamental de planificación en pro del derecho a la ciudad.

Si bien el concepto mismo de derecho a la ciudad es relativamente nuevo, no lo es el de derecho a la vivienda. Por más de medio siglo el Estado ha ensayado distintas soluciones para responder a la demanda insatisfecha de vivienda, entre otras cuestiones, pero escasamente ha involucrado a las propias poblaciones afectadas. El surgimiento de la informalidad demuestra como la comunidad organizada puede llevar adelante “soluciones habitacionales” tales como los asentamientos, preparados para ser regularizados a futuro. La realización de diagnósticos participativos barriales proporcionan medios para identificar las prioridades comunitarias y favorecer el diseño de políticas que den respuestas a las necesidades básicas insatisfechas de corto plazo, pero, al mismo tiempo, conlleven una estrategia de desarrollo y transformación barrial de medio y largo plazo.

CAPÍTULO IX

BIBLIOGRAFÍA Y ANEXOS

BIBLIOGRAFÍA

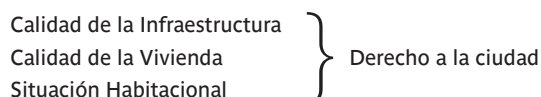
- Payne G., Durand-Lasserve A. and C. Rakodi, 'Social and Economic Impacts of Land Titling Programmes in Urban and Peri-urban Areas: A Review of the Literature', presentado en World Bank Urban Research Symposium, Washington DC, May 14-16, 2007.
- AAVV. *Nostálgicas Vivencias del Barrio de Villa Soldati*, Secretaría de Cultura de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1987.
- Aboy, Rosa, *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2005, Págs. 53 a 60.
- Acioly, Claudio, "Planeamiento Estratégico: ¿Qué hay de nuevo en la práctica del planeamiento urbano?". En Revista *Pobreza Urbana y Desarrollo*, Buenos Aires, 2000, Año 9 N° 20.
- Arnstein, S.R. "A Ladder of Citizen Participation". En *Journal of the American Institute of Planners*, Vol.35, No. 4, July 1969, pp. 216-224. Boston: American Institute of Planners.
- BACH, L. (1981), "The Problem of Aggregation and Distance for Analyses of Accessibility and Access Opportunity in Location- allocation Models", *Environment and Planning A*, 13: 955-978.
- Barela, Liliana y González, Lidia, "Identidades Urbanas, Del Albergue Warnes al Barrio Ramón Carrillo" en *Buenos Aires, Voces al Sur, Construcción de Identidades Barriales*, IHCBA, Buenos Aires, 2006.
- Bellardi, Marta y De Paula, Aldo, *Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares*, Centro Editor de América Latina, 1986
- Blaustein, Eduardo, *Prohibido Vivir Aquí*, Comisión Municipal de la Vivienda, 2001
- Bozzano, H. "Territorial understanding, participative process and territorial development: experiences in Latin America", *International Conference of Territorial Intelligence*, MSHE - CNRS, p.231-243, Besancon, 2008.
- Características seleccionadas. Capital Federal. Serie B, N°1, Parte 1. Publicaciones del
- Características seleccionadas. Gran Buenos Aires. Total de 19 Partidos. Serie B, N° 2.1. Publicaciones del INDEC, Buenos Aires, 1993.
- Celubsky, Claudia, La Biblioteca José Murillo. *Culturas Movimientos y Núcleos de Resistencia. Bases de Transformación Social*. Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Junio de 2006.
- Ciccolella, Pablo, "Grandes inversiones y dinámicas metropolitanas. Buenos Aires: ¿ciudad global o ciudad dual?". En Seminario *El nuevo milenio y lo urbano*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires (versión en CD), Buenos Aires, 1998.
- Clichevsky, Nora, *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo, CEPAL-Naciones Unidas, Santiago, 2000.
- CORREA Germán y ROZAZ Patricio (2006) Desarrollo urbano e inversiones en infraestructuras: elementos para la toma de decisiones, en Recursos Naturales e Infraestructura, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, Cepal, N° 108, <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/25658/P25658.xml&xml=/drni/tpl/p9f.xsl&base=/socinfo/tpl/top-bottom.xslt>
- Cravino, M., del Río, J. y Duarte, J. "Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años". En www.fadu.uba.ar/mail/difusion_exten

- sion/090206_pon.pdf, 2008.
- Cutolo, Vicente. *Historia de los Barrios de Buenos Aires*, Editorial Elche, Buenos Aires, 1996. Cap. 45 "Villa Soldati".
- Davolos, Patricia, Jabbaz, Marcela y Molina, Estela. *Movimiento Villero y Estado (1966-1976)*, CEAL, Buenos Aires, 1987.
- De Soto, Hernando. *El otro sendero*. Editorial Sudamericana. 1987.
- Dunowicz, Rene y Roberto Hasse. La Calidad de la Vivienda Social. Docencia, investigación y transferencia. Disponible en <http://www.redulacav.net/material/enc2007/ponencias/03-Dunowicz-Hasse.pdf>
- Fernandez Wagner, 2007. Interrogantes sobre la política habitacional Argentina. Informe Digital Metropolitano.
- Ferrera, Carlos. "Vivir en Soldati" en *Buenos Aires, Voces al Sur, Construcción de Identidades Barriales*, IHCBA, Buenos Aires, 2006.
- Fricksa, Szilard. The slum upgrading facility. UN Habitat. 2009
- Garrocho Rangel, Carlos F. y Campos Alanís, Juan (2006) Un indicador de accesibilidad a unidades de servicios clave para ciudades mexicanas: fundamentos, diseño y aplicación en *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. VI, núm. 22. México.
- Girola, María Florencia. Experiencias del lugar en un gran conjunto habitacional de la ciudad de Buenos Aires: del proyecto moderno a la relegación urbana. En *Revista de Temas Sociales*, N° 16, Noviembre de 2005.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), Secretaría De Planeamiento Urbano (SPU), Consejo del Plan Urbano Ambiental (CoPUA), 2001: Plan Urbano Ambiental, Documento Final, Buenos Aires, Argentina.
- Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA), Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente (SPUyMA), 1998: Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires, Elementos de diagnóstico, Documento de trabajo, Buenos Aires, Argentina.
- Gorelik, Adrián. Miradas sobre Buenos Aires. Historia cultural y crítica urbana. Siglo XXI Editores Argentina, 2004.
- Gravano, Ariel. Desafíos participativos en la planificación urbano-ambiental: el aporte antropológico. *Universitas Humanística*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, 2007. n. 64 p.17-4.
- Gutiérrez, Andrea (2009) Movilidad o inmovilidad ¿Qué es la movilidad? Aprendiendo a delimitar los deseos, Trabajo presentado en el *Congreso Latinoamericano de de Transporte Público y Urbano*, CLAPTU. Asociación Latinoamericana de Transporte Público, ALAPTU, marzo del 2009, Buenos Aires.
- Herce Manuel (2009) *Sobre la movilidad en la ciudad*, Estudios Universitarios de Arquitectura 18, Editorial Reverté, Barcelona.
- INDEC (2001) Censo Nacional de Población y Vivienda. Datos agregados a nivel de radios censales.
- INDEC, *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001*. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ministerio de Economía, Buenos Aires, 2002.
- INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 1991. Resultados definitivos,
- Jara, Mauricio y Carrasco, Juan Antonio, (2009) Indicadores de Inclusión Social, Accesibilidad de Movilidad: Experiencias desde la perspectiva del sistema de transporte, Trabajo presentado en el *Congreso Latinoamericano de de Transporte Público y Urbano*, CLAPTU. Asociación Latinoamericana de Transporte Público, ALAPTU, Buenos Aires. Marzo del 2009, Buenos Aires.
- Jaramillo, Samuel. Hacia una teoría de la renta del suelo urbano, UNIANDES, Bogotá, 1994.
- Kralich, Susana. Incidencia de los gastos de transporte sobre el bolsillo del asalariado. El caso de la Región Metropolitana de Buenos Aires, Trabajo presentado en el *5° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, 1 al 3 de agosto de 2001, Buenos Aires.
- Merklen, Denis. Asentamientos en La Matanza (La terquedad de lo nuestro), Buenos Aires, Editorial Catálogos, 1991.
- Oszlack, Oscar, Merecer la Ciudad, los pobres y el derecho al espacio urbano, Cedes-Humanitas, Buenos Aires, 1991.
- Payne G., Durand-Lasserve A. and C. Rakodi. 'Social and Economic Impacts of Land Titling Programmes in Urban and Peri-urban Areas: A Review of the Literature', presentado en World Bank Urban Research Symposium, Washington DC, May 2007, p. 14-16.
- Payne, G. 'Lowering the ladder: regulatory frameworks for sustainable development' *Development in Practice*, Vol.11, No.2&3, May 2001, pp 308-318.
- Pérez, Pedro (2008). Blanco Sobre Negro. Servicios urbanos y equidad En *Desarrollo Local N°*, del Centro de Estudios desarrollo y Territorio, UNSAM, junio de 2008, Buenos Aires.

- Pírez, Pedro, "Buenos Aires: fragmentation and privatization of the metropolitan city". En *Environment and Urbanization*, vol.: 14, n° 1, London, April 2002, pp. 58-76.
- Ratier, Hugo. *Villeros y villas miseria*, CEAL, Buenos Aires, 1981.
- Rojo, Alejandro, *Las Villas de Emergencia*, Editorial Coloquio, Buenos Aires, 1976.
- Schweitzer, Mariana, Artese, Gabriel, Colina Sosa, Diana y Aboy, Pablo. (2009) Metodología comparativa de accesibilidad de sectores urbanos postergados aplicada a la enseñanza del planeamiento urbano. Trabajo presentado a las *Jornadas SI-Didáctica del Proyecto*, Secretaría de Investigaciones, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires, septiembre de 2009, Buenos Aires.
- Torres, Horacio (1975) Modelos matemáticos de la estructura espacial urbana: aplicaciones en América Latina, (Marcial Echenique comp.) Ediciones SIAP, Buenos Aires.
- Torres, Horacio (1993) El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990). Ediciones FADU-UBA Buenos Aires.
- Torres, Horacio, "Procesos recientes de fragmentación socioespacial en Buenos Aires: la suburbanización de las élites", Seminario de Investigación Urbana "El nuevo milenio y lo urbano", Instituto Gino Germani, UBA, noviembre 1998.
- Torres, Horacio, "Cambios socio-territoriales en Buenos Aires durante la década de 1990". En *Revista Eure* Vol. XXVII N° 80, 2001, pp. 33-56.
- Torres, Horacio. *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires; SICyT FADU-UBA, 1993.
- UN HABITAT. "Monitoring housing rights. Developing a set of indicators to monitor the full and progressive realisation of the human right to adequate housing", United Nations Housing Rights Programme, Working Paper N° 1. - Nairobi 2003.
- UN HABITAT. Slum Upgrading Facility. Land and Slum Upgrading. Nairobi, Kenya, 2009.
- UNCHS, An Urbanizing World. Global Report on Human Settlements, Oxford, 1996.
- Universidad de Valladolid. Escuela de Arquitectura (2005) El derecho a la movilidad. Informe de Valladolid Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Valladolid, <http://www.uva.es/arquitect/>
- URBANHABITAT. Investigación para la Gestión Urbana. Página Web del Proyecto UBACyT A420: El "Derecho a la ciudad": Entre informalidad y planificación ¿nuevos mecanismos de regulación del mercado inmobiliario de Buenos Aires? <http://www.urbanhabitat.com.ar/>
- Vidal Kopman, Sonia, 2007. La expansión de la periferia metropolitana de Buenos Aires. "Villas miseria" y "countries": de la ghetización a la integración de actores en el desarrollo local urbano
- Yujnovsky, Oscar, Claves Políticas del Problema habitacional Argentino. 1955-1981, Grupo Editor latinoamericano, Buenos Aires, 1984. Pág. 167
- Ziccardi, Alicia Políticas de Vivienda y Movimientos Urbanos. El caso de Buenos Aires, CEUR, ITDT, 1977.

ANEXO METODOLÓGICO

Una vez asignada una tipología se procesó el censo de manera de obtener los indicadores para cada radio censal y tipología, con el objetivo de poder compararlos. Para cada dimensión se elaboró un indicador, y con la combinación de esos indicadores se construyó el índice de Derecho a la Ciudad. Todos los indicadores están normalizados de 0 a 100 para volverlos comparables independientemente de la cantidad de población a la que refieran. La metodología utilizada está descrita con más detalle en el Anexo Metodológico al final de este capítulo.



Las variables censales utilizadas son relevadas a nivel de segmento censal, vivienda, y hogar; y se asignan a cada vivienda. De esta manera se asigna un valor de cumplimiento de Derecho a la Ciudad a cada vivienda relevada, y a partir de allí obtener información sobre sus habitantes o caracterizar los radios censales que las contienen.

Calidad de la Infraestructura

Mide la calidad de la infraestructura existente por segmento censal. Es un promedio ponderado de la Dotación de Servicios y la Conectividad de acuerdo a los pesos asignados entre [], de esta manera el valor máximo obtenido es de 100 cuando ambas variables tienen su máximo valor, y el mínimo de 0 cuando ambas tienen su mínimo valor.

- Dotación de Servicios [0,65]
- Conectividad [0,35]

Dotación de Servicios: Mide la dotación de servicios públicos de las viviendas del segmento censal³⁷ a partir de variables censales que refieren a la presencia de servicios e infraestructura pública, éstas son dicotómicas y asumen valores de existencia o inexistencia. A cada variable se le asignó el valor, señalado entre [], que asume cuando el servicio está presente; cuando el servicio no está presente el valor asumido es 0. De esta manera la sumatoria de todas las variables, cuando todos los servicios están presentes, alcanza el valor máximo de 100, y cuando todos están ausentes el mínimo de 0.

- Existencia de cloacas [15]
- Existencia de agua corriente [25]
- Existencia de energía eléctrica por red domiciliaria [20]

37 En el Censo 2001 las variables de segmento hacen referencia a 300 metros o 3 cuadras a la redonda, teniendo en cuenta como centro el segmento correspondiente, y en casos de heterogeneidad espacial al interior del segmento se consigna la situación predominante.

- Existencia de alumbrado público [10]
- Existencia de gas de red (gas natural) [20]
- Servicio regular de recolección de residuos (al menos 2 veces por semana) [10]

Conectividad: Mide la conectividad física de las viviendas del segmento censal con el resto de la ciudad, a partir de las variables censales “Existencia de al menos una cuadra pavimentada” y “Existencia de transporte público a menos de 300 metros”. A la existencia del servicio se le asignó el valor 50, y a la ausencia el valor 0. El valor de la variable “Conectividad” se obtiene mediante la sumatoria de ambos, obteniendo el valor máximo de 100 cuando ambos están presentes y el mínimo de 0 cuando ambos están ausentes.

- Existencia de al menos una cuadra pavimentada [50]
- Existencia de transporte público a menos de 300 metros (3 cuadras) [50]

Calidad de la Vivienda del Hogar

La calidad de la Vivienda del Hogar refiere a la calidad de los materiales constructivos de la vivienda y su dotación de servicios. Esta variable surge de la combinación de las variables Procedencia del Agua, Servicio sanitario, Dotación de gas, Telefonía, y CALMAT II, de acuerdo a los pesos asignados entre [], de esta manera el valor máximo obtenido es de 100 cuando todas las variables tienen su máximo valor, y el mínimo de 0 cuando tienen su mínimo valor.

- Procedencia del Agua [30]
- Servicio sanitario [15]
- Dotación de gas [20]
- Telefonía [5]
- CALMAT [30]

Procedencia del Agua: La variable censal Procedencia del agua se recodificó, según el siguiente criterio:

- **Apropiada:** A la categoría “Dotación de agua por red pública” se le adjudicó el valor 100. Ya que cuenta con tratamiento regulado y controlado, de manera de ser apta para consumo humano.
- **Medianamente apropiada:** A la categoría “Dotación de agua mediante transporte por cisterna” se le adjudicó el valor 50. Ya que si bien es agua tratada y apta para consumo humano su provisión por fuera de un sistema de saneamiento, a través de transportes, es más susceptible de sufrir complicaciones que afecten la continuidad del servicio.
- **No apropiada:** Al resto de las categorías (“Perforación con bomba a motor”, “Perforación con bomba manual”, “Pozo con bomba”, “Pozo sin bomba”, “Agua de lluvia”, “Río, canal, arroyo”) se

le adjudicó el valor 0. Ya que no cuentan con los controles de calidad y el tratamiento necesario para garantizar que el agua resultante sea apta para consumo humano.

Servicio Sanitario: La variable censal Servicio Sanitario se recodificó, según el siguiente criterio:

- **Apropiada:** A la categoría “Inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública” se le adjudicó el valor 100. Ya que cuenta con tratamiento regulado y controlado.
- **Medianamente apropiada:** A la categoría “Inodoro con descarga de agua y desagüe a cámara séptica y pozo ciego” se le adjudicó el valor 50.
- **No apropiada:** al resto de las categorías (“Inodoro con descarga de agua y desagüe sólo a pozo ciego u hoyo”, “Excavación en la tierra”, “Inodoro sin descarga de agua”, “Sin inodoro o sin baño”) se le adjudicó el valor 0.

Dotación de Gas: La variable censal “Combustible usado principalmente para cocinar” se recodificó, según el siguiente criterio:

- **Apropiada:** A la categoría “Gas de Red” se le adjudicó el valor 100.
- **Medianamente apropiada:** A las categorías “Gas en Tubo, y Gas en Garrafa” se le adjudicó el valor 50.
- **No apropiada:** Al resto de las categorías (Leña o Carbón, Otros) se le adjudicó el valor 0.

Telefonía: La variable censal “Tenencia de teléfono” se recodificó, según el siguiente criterio:

- **Apropiada:** A las categorías “Tiene teléfono fijo y celular” y “Sólo tiene teléfono fijo” se les adjudicó el valor 100.
- **Medianamente apropiada:** A la categoría “Sólo tiene teléfono celular” se le adjudicó el valor 50.
- **No apropiada:** Al la categoría “No tiene teléfono” se le adjudicó el valor 0.

CALMAT: La variable censal “Calidad de los materiales (CALMAT)” se recodificó, según el siguiente criterio:

- **Apropiada:** A la categoría “CALMAT I” se le adjudicó el valor 100.
- **Medianamente apropiada:** A la categoría “CALMAT II” se le adjudicó el valor 50.
- **No apropiada:** Al resto de las categorías (“CALMAT III, CALMAT IV y CALMAT V”) se le adjudicó el valor 0.

Situación Habitacional

Refiere a la adecuación de la vivienda a las necesidades del hogar. Surge de la combinatoria de las variables “Hacinamiento” y “Régimen de Tenencia”. Es un promedio ponderado de las variables “Hacinamiento” y “Régimen de Tenencia”, de acuerdo a los pesos asignados entre [], de esta manera el valor máximo obtenido es de 100 cuando todas las variables tienen su máximo valor, y el mínimo de 0 cuando tienen su mínimo valor.

- Hacinamiento [70]
- Régimen de Tenencia [30]

Hacinamiento: La variable censal “Hacinamiento” se recodificó, según el siguiente criterio:

- **Apropiada:** A los valores de “Hacinamiento” menores a 2 personas por cuarto, se le adjudicó el valor 100.
- **Medianamente apropiada:** A los valores de “Hacinamiento” mayores o iguales a 2 y menores a 3 personas por cuarto, se le adjudicó el valor 50.
- **No apropiada:** A los valores de “Hacinamiento” mayores o iguales a 3 personas por cuarto, se le adjudicó el valor 0.

Régimen de Tenencia: La variable censal “Régimen de tenencia de la vivienda que ocupa el hogar” se recodificó, según el siguiente criterio:

- **Apropiada:** A la categoría “Propietario de la vivienda y del terreno” se le adjudicó el valor 100.
- **Medianamente apropiada:** A las categorías “Inquilino”, “Ocupante por préstamo”, y “Ocupante por trabajo” se le adjudicó el valor 50.
- **No apropiada:** Al resto de las categorías (“Propietario de la vivienda solamente” y “Otra situación”) se le adjudicó el valor 0.

Derecho a la Ciudad

Se lo calcula en este trabajo como un promedio ponderado de las variables “Calidad de la Infraestructura”, “Calidad de la Vivienda del Hogar” y “Situación Habitacional”, de acuerdo a los pesos asignados entre [], de esta manera el valor máximo obtenido es de 100 cuando todas las variables tienen su máximo valor, y el mínimo de 0 cuando tienen su mínimo valor.

- Calidad de la Infraestructura [30]
- Calidad de la Vivienda del Hogar [40]
- Situación Habitacional del Hogar [30]

Este trabajo analiza en qué medida el planeamiento, tradicional y en sus versiones más recientes, interviniendo en la ciudad, a partir de obras públicas y normativas urbanas, ha tendido a mejorar el acceso de los sectores populares a la vivienda y a los servicios urbanos. A fin de indagar esta cuestión se seleccionaron cuatro áreas de la metrópoli de Buenos Aires que se caracterizan por su nivel de segregación respecto al resto de la metrópoli, y en las que paradójicamente se combinan un nivel importante de inversión pública en vivienda e infraestructuras con un porcentaje significativo de hábitat informal.

Un relevamiento de la historia de los cuatro casos aporta claves para entender cómo áreas dotadas con inversiones públicas teóricamente orientadas a favorecer el acceso de los más pobres a servicios básicos habitacionales y urbanos, en el marco del por entonces derecho a la vivienda, devinieron a lo largo del tiempo en áreas segregadas, con niveles importantes de hacinamiento, y

escasas posibilidades de progreso que profundizaron su nivel de segregación y fragmentación. Esta paradoja entre los esfuerzos realizados en pro del mayor cumplimiento del derecho a la vivienda y el cumplimiento del derecho a la ciudad, entendiendo, con la legislación más reciente en materia de derechos humanos, que no es suficiente la provisión de un lugar donde vivir, sino que además debe contarse con servicios urbanos y un entorno que favorezca el desarrollo integral del ser humano, incluyendo cuestiones tan concretas como el acceso a la salud, a la educación y a la generación de ingresos. La hipótesis planteada es que las políticas que supuestamente respondieron a satisfacer el derecho de las clases populares a la vivienda fueron en verdad un componente central para entender el incumplimiento del derecho a la ciudad, al engendrar mecanismos de segregación y erradicación de sectores populares hacia áreas marginales que respondieron y responden a lógicas de apropiación privada de la renta urbana.

