

Los pobres y el derecho a vivir en Buenos Aires: enfoque teórico-metodológico para su estudio

Por *Oscar Oszlak**

Resumen

Los sectores urbanos pobres, violentamente erradicados de la ciudad de Buenos Aires durante la última dictadura militar, perdieron el derecho al espacio urbano al que habían conseguido acceder en décadas previas cuando ocuparon tierras fiscales o privadas y conformaron decenas de villas miseria y asentamientos populares. Ya en democracia, los pobres urbanos regresaron a Buenos Aires y se asentaron en zonas e intersticios marginales de la ciudad. Este artículo analiza las políticas públicas adoptadas por los gobiernos democráticos a partir de 1983, a fin de evaluar en qué medida consiguieron regular u orientar la producción de suelo urbano destinado a vivienda popular. Elige, a tal efecto, tres escenarios: el repoblamiento de villas, el mercado de alquileres en la ciudad y los procesos de gentrificación y periferización de elites en barrios cerrados. Se concluye que las políticas estatales no han conseguido contrarrestar las fuerzas del mercado y su orientación hacia un desarrollo inmobiliario que privilegia a los sectores de medianos y altos ingresos, relega a los pobres urbanos y profundiza la desigualdad social.

Palabras clave

Políticas urbanas – villas de emergencia – mercado inmobiliario – derecho a la ciudad.

Abstract

Poor urban sectors, violently eradicated from the city of Buenos Aires during the last military dictatorship, lost their right to urban space gained in previous decades, when they occupied fiscal or private land and formed dozens of «shanty towns» and popular settlements. With the return of democracy, the urban poor returned to Buenos Aires where

* Investigador Superior del CONICET-Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

they occupied marginal zones and interstices of the city. This article analyzes the public policies adopted by democratic governments since 1983, in order to assess the extent to which they were able to regulate or reorient the production of urban soil destined to popular housing. To this effect, it selects three scenarios; the repopulation of shanty towns, the housing rental market and the twin processes of gentrification and elites' peripheralization in gated communities. In conclusion, state policies were unable to counter market forces and their orientation towards the kind of real estate development that privileges medium and high income sectors, while relegating urban poor and deepening social inequality.

Key words

Urban policies – shanty towns – real estate market – right to the city.

Aclaración introductoria

El presente artículo constituye una versión preliminar de lo que, espero, sea el capítulo inicial de un futuro libro cuyo objetivo exige esta aclaración previa. Cuando promediaba la última dictadura militar en la Argentina, me propuse analizar algunos procesos políticos en torno a la lucha de los sectores populares por acceder al derecho de residir en la ciudad de Buenos Aires o a permanecer en ella. Años después, en 1991, publiqué *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, un libro en el que analicé los procesos de formulación e implementación de políticas públicas en un contexto autoritario.

Elegí, para el análisis, algunas políticas emblemáticas adoptadas por el régimen militar, cuya implementación en la ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana produjo en pocos años importantes transformaciones en la fisonomía de la ciudad y en la localización residencial de sus habitantes, al tiempo que se desconocía o coartaba severamente el derecho al espacio urbano de los residentes más pobres. Comencé ese primer volumen proponiendo un concepto, el derecho al espacio urbano, para designar una cuestión que, según mi interpretación, subyacía a

gran número de conflictos sociales que tuvieron en la ciudad, un ámbito privilegiado de surgimiento, desarrollo y resolución. Consideré, luego, que varias de las políticas adoptadas por el Gobierno militar instalado en la Argentina en 1976 podían analizarse provechosamente a la luz de las luchas en torno a ese derecho al espacio urbano.

Seleccioné así algunos casos de estudio ilustrativos de estos conflictos, que permitieran establecer similitudes y diferencias en los procesos de implementación de políticas urbanas bajo una dominación autoritaria. Para facilitar la comparabilidad de los casos, las políticas elegidas tuvieron en común el hecho de afectar poblaciones asentadas en la ciudad de Buenos Aires y sus alrededores, al desplazarlas físicamente desde las áreas centrales del conglomerado urbano hacia la periferia. El análisis propiamente dicho se concentró en las tomas de posición de los actores, sus estrategias y recursos de poder, la naturaleza de los conflictos suscitados en torno a las políticas seleccionadas y los variados resultados de la aplicación de dichas políticas.

Esas políticas se propusieron 1) erradicar compulsivamente a la casi totalidad de la población residente en villas de emergencia¹ en la ciudad de Buenos Aires al momento de producirse el golpe militar de 1976; 2) abolir el régimen de amparo a las locaciones urbanas, que, hasta entonces, favorecía preferentemente a inquilinos de menores recursos; 3) expropiar inmuebles para construir autopistas urbanas y recuperar espacios verdes, lo que redujo el parque habitacional e incrementó los costos de residir en la ciudad; y 4) relocalizar industrias hacia la periferia del Gran Buenos Aires, lo cual suponía desplazar población obrera de esos establecimientos, junto con sus fuentes de trabajo.

El estudio realizado demostró que las políticas adoptadas durante la dictadura, subyacentes a las cuestiones sociales analizadas, afectaron de manera negativa la situación de los sectores populares y, en

¹ Nombre con el que se conoce a las poblaciones o asentamientos de sectores populares, caracterizadas por la precariedad de sus viviendas, en general, construidas en tierras tomadas ilegalmente. Según los países, se las llama *favelas*, *callampas*, *cantegriles*, *tugurios*, etc.

consecuencia, mantuvieron vigentes, e incluso agravadas, las cuestiones que, presuntamente, intentaron resolver. También mostró por qué algunas políticas tuvieron éxito desde la perspectiva del Gobierno militar, y otras fracasaron total o parcialmente. En la explicación de estos variados resultados, consideré fundamental tomar en cuenta el grado en que las políticas identificaban con claridad la población afectada, su capacidad de organización y acción colectiva, y el vínculo entre estas dos variables con los recursos de poder que dispuso y estuvo dispuesta a emplear la dictadura.

La nueva investigación —y el futuro libro— en el que se inscribe la presente ponencia propone continuar esa historia de conflictos y luchas en torno al derecho al espacio urbano analizando el diseño y la ejecución de algunas políticas similares, implementadas durante los casi 35 años transcurridos desde la reinstalación de gobiernos democráticos en la Argentina. Es decir, el estudio retomará centralmente el análisis del mercado de la vivienda y el repoblamiento de las villas de emergencia, cuestiones a las que se agregará un fenómeno relativamente nuevo: el proceso de gentrificación de Buenos Aires y su área metropolitana. El objetivo es determinar 1) si, y a través de qué mecanismos, los sucesivos gobiernos democráticos eligieron encarar el tratamiento de estas cuestiones, y 2) en qué medida las acciones desplegadas consiguieron morigerar o resolver aquellos problemas; o, si, eventualmente, los agravaron, sea por acción u omisión.

La pregunta de investigación central del futuro libro se desplazará desde cómo se hace política en un contexto autoritario a en qué medida la democracia consiguió resolver las cuestiones sociales urbanas que la dictadura dejó pendientes o agravó. Ya no interesará, entonces, desnudar el estilo de gestión estatal, como se intentó en *Merecer la ciudad*, sino determinar si las políticas adoptadas por los gobiernos democráticos, desde 1983 a la fecha, lograron revertir la pérdida del derecho al espacio urbano, sufrida por los sectores populares durante la dictadura. El futuro volumen intentará vincular el análisis de las cuestiones seleccionadas con múltiples cambios experimentados por la ciudad en su infraestructura, composición social y distribución geográfica de su población. Es decir, tratará de obtener una visión de conjunto de las transformaciones urbanas producidas en Buenos Aires y la región metropolitana.

El punto de partida será la situación de los sectores populares urbanos del área metropolitana de Buenos Aires, en el momento en que el último gobierno militar entregó el poder al Gobierno democráticamente electo en 1983. Esta situación constituirá la línea de base para evaluar si los sucesivos Gobiernos que se alternaron en el poder resolvieron, aliviaron, mantuvieron sin cambios o empeoraron las condiciones a las que los había condenado la dictadura a través de políticas de redistribución espacial que tendieron a expulsarlos de la ciudad. La comparación no solo comprenderá los cambios producidos en la localización espacial, la estructura social o las condiciones del hábitat de esa población, sino también las transformaciones producidas en una metrópoli que, durante el período, experimentó cambios extraordinarios en su fisonomía y equipamiento. En definitiva, reformulando la pregunta central, ¿cómo están los pobres urbanos hoy, al cabo de más de un tercio de siglo de continuidad democrática?

Para no generar falsas expectativas, aclaro que este interrogante central recién será respondido en el futuro libro, no en la presente ponencia. Por eso, reitero, mi objetivo en este trabajo es mucho más modesto: proponer una estrategia de investigación que suministre elementos conceptuales y metodológicos que permitan encarar una investigación como la propuesta en esta introducción. Antes, sin embargo, considero necesario aportar algunos datos para interpretar mejor el objeto de investigación.

1. Buenos Aires, metrópoli

Puede resultar extraño que, en la actualidad, Buenos Aires tenga casi el mismo número de habitantes que hace 70 años. Pero la coincidencia estadística encubre una realidad urbana que ha sufrido enormes transformaciones. En 1947, año censal con el que comparo su población con la actual, la ciudad capital del país ya tenía 3 millones de habitantes, mientras que el Gran Buenos Aires (GBA) tenía poco más de la mitad de ese número —1838938 habitantes—. Desde entonces, el GBA y la provincia de Buenos Aires no dejaron de crecer, especialmente entre 1970 y 1980. Los censos de 1970, 1980, 2001 y 2010 muestran una progresiva

disminución en la tasa de crecimiento medio para todo el país, que también se observa en los partidos del GBA: 24,2 %, 14,3 %, 10,7 % y 8,3 %, respectivamente. Sin embargo, mientras entre 1970 y 2010 la población total del país creció un 42,34 %, en los partidos del GBA, el crecimiento para igual período fue del 78 %, algo mayor que el experimentado en el conjunto de la provincia de Buenos Aires, donde alcanzó en esos mismos 40 años un 74,5 %.

A los efectos de mi investigación, las cifras más próximas al inicio del período democrático son las del Censo 1980, que, para el conjunto de la ciudad de Buenos Aires y los partidos que conformaban entonces el GBA, arrojaban un total de 9 766 030 habitantes. Para el mismo territorio, los valores registrados en el Censo 2010 indicaban que la población total se había elevado a 12 634 264, es decir, casi un 30 % más que en el año que hemos tomado como línea de base. El crecimiento se explica casi exclusivamente por la mayor población del GBA entre los dos censos, que alcanzó un 40 %.

Cuando estas cifras se desagregan en términos de la localización física de esta población en los dos momentos censales, las diferencias son notorias, aun cuando muestran un patrón similar en la CABA y el GBA. En ambos casos, se observa como tendencia un mayor aumento relativo de población en los barrios (CABA) y partidos (GBA) de menor nivel socioeconómico. Esto indicaría que los pobres urbanos que consiguieron acceder a este territorio lo lograron engrosando la población de sus zonas más marginales.

Estimaciones más recientes darían cuenta de que el fenómeno en la ciudad de Buenos Aires fue aún mucho más significativo. Primero, al momento de iniciarse la transición hacia la democracia, una altísima proporción de los pobres urbanos residentes en la ciudad había sido erradicada de las villas de emergencia antes existentes, mientras que un número no determinado, aunque seguramente importante, fue expulsado de hecho por la eliminación del régimen de amparo a las locaciones urbanas, ante el enorme incremento generado por la liberación de sus valores.

Segundo, con el retorno de la democracia, estos sectores buscaron reinsertarse en la ciudad y en el GBA, sea repoblando la Villa 31² —que terminó triplicando su número—, creando otras en zonas donde habían desaparecido, extendiendo y aumentando la densidad de las existentes en el GBA o empleando nuevas formas de ocupación —los asentamientos urbanos—, a menudo, previa invasión y ocupación de tierras en zonas periféricas. Así, por ejemplo, un reciente informe de la ONG TECHO permite concluir que, en 2016, la población residente en villas y asentamientos urbanos alcanzaba un total cercano a las 300 000 personas, un número superior en un tercio a los villeros que poblaban la ciudad cuando el Gobierno militar de 1976 tomó el poder³.

Hasta el comienzo de la última dictadura, una gran proporción de los habitantes de villas había conseguido acceder a zonas relativamente privilegiadas de la ciudad, en barrios, tales como Belgrano, Colegiales y Retiro. Ya en democracia, la reconstitución de villas y asentamientos se produjo, salvo la de Retiro y de algunos bolsones aislados, en zonas periféricas de Buenos Aires —especialmente en la zona sur de la ciudad—. En cambio, los inquilinos pobres, que el Gobierno militar desamparó y expulsó de la ciudad, ya no pudieron regresar. Otros cambios, como la mayor superficie media de las viviendas de sectores económicos altos o el incremento relativo de los hogares constituidos por una o dos personas, modificaron fuertemente el perfil residencial en la ciudad.

Por lo tanto, comparadas con 1947, son hoy diferentes la composición de la estructura social y la integración entre clases, la densidad poblacional de los barrios, la localización de los habitantes según estratos sociales, y la infraestructura, equipamiento y fisonomía general de Buenos Aires. Cambios demográficos redujeron el tamaño de los hogares y el crecimiento poblacional en la periferia del distrito federal, extendieron el radio urbano

² Asentamiento ubicado en Retiro, zona próxima al puerto y centro de la ciudad, donde permaneció la mayor parte de los villeros que no llegaron a ser erradicados por el Gobierno militar.

³ Se estima en alrededor de 210 000, sobre un total de 223 000, el número de personas residentes en villas de emergencia dentro de la ciudad de Buenos Aires que llegaron a ser erradicadas por el Gobierno militar.

e incrementaron notablemente la densidad del área metropolitana. Mi futuro libro intentará dar cuenta de estas transformaciones con particular referencia a sus impactos sobre el derecho de los sectores sociales pobres a residir en Buenos Aires. La hipótesis que someteré a análisis es que los gobiernos democráticos no han conseguido mejorar significativamente las condiciones de acceso y permanencia en la ciudad de los habitantes de menores ingresos y, por lo tanto, su derecho al espacio urbano. En todo caso, el repoblamiento popular de la ciudad se produjo en zonas marginales y por iniciativa individual o colectiva de los propios pobladores, más que a raíz de políticas gubernamentales deliberadas que hubieran promovido o facilitado ese proceso.

2. Estrategia de investigación

Genéricamente, como señalara en *Merecer la ciudad*, los procesos de estructuración urbana involucran decisiones e interacciones de diferentes actores. Citaré a Drewett (1973), que, en tal sentido, distinguió tres grupos cuyo comportamiento influye en la estructura y los procesos urbanos: las unidades domésticas, las unidades de producción y las agencias gubernamentales. En la interpretación de este autor, las decisiones interdependientes de estos actores afectan tres áreas de actividades esenciales en el proceso de desarrollo urbano: (1) trabajo, (2) vivienda y (3) infraestructura de servicios —principalmente, transporte—.

Vista desde esta perspectiva, mi investigación procura echar luz sobre las transformaciones producidas en Buenos Aires como consecuencia de un denso haz de interacciones entre 1) instituciones estatales de distinta jurisdicción, con competencias para instrumentar políticas públicas que pueden producir cambios en la fisonomía de la ciudad o promover comportamientos individuales o colectivos capaces de alterar su estructura física y social; 2) demandantes de bienes y servicios necesarios para acceder, residir y permanecer en la ciudad; y 3) oferentes de esos bienes y servicios, potencialmente capaces de satisfacer la demanda. Las interacciones se producen en múltiples escenarios, pero, en todos ellos, intervienen actores pertenecientes a estas tres clases.

La presencia de instituciones estatales en esta trama interactiva puede asumir diferentes manifestaciones. A veces, se traduce en la producción de bienes físicos —infraestructura urbana en todas sus formas—; otras, en la regulación de las actividades que tienden a modificar la dinámica física y social de una ciudad; también puede expresarse bajo la forma de políticas —por ejemplo, de crédito, de subsidios, de promoción económica— que benefician o perjudican a determinados sectores sociales; e incluso, por omisión, incluye decisiones de no intervención, para que sea la propia relación de mercado entre oferentes y demandantes la que termine definiendo el sentido y las características de la transformación urbana.

Los demandantes son, principalmente, individuos, familias, empresas y sectores de clase que requieren bienes y servicios para acceder a la ciudad, fijar un lugar de residencia, hallar una ocupación o desarrollar una actividad que haga posible la obtención de ingresos, movilizarse en el territorio y satisfacer otras necesidades propias de la vida urbana —recreativas, educativas, culturales, de atención de la salud—.

Los oferentes son también individuos y empresas, cuya oferta de bienes y servicios no solo procura responder a la demanda de quienes intentan resolver las múltiples necesidades de la vida urbana, sino que, potencialmente, son capaces de producir importantes transformaciones físicas, sociales y culturales en la ciudad. Incluye empresas constructoras, inmobiliarias, locadores, transportistas, comercios e industrias, etc. De hecho, ninguna actividad económica, comercial o cultural que pueda desarrollarse en una ciudad quedaría excluida de la lista, por lo cual, a los efectos de nuestra investigación, se requerirá —al igual que en el caso de los demandantes— especificar un subconjunto relevante que permita explicar qué interacciones serán objeto de análisis a los efectos de ofrecer una interpretación que dé respuesta a nuestra pregunta central: ¿en qué medida y en qué condiciones consiguieron los pobres urbanos acceder, residir y permanecer en la ciudad de Buenos Aires durante los gobiernos democráticos que se sucedieron desde 1983?

Para mostrar gráficamente esta trama interactiva, decidí utilizar una versión modificada del llamado *triángulo de Sabato* (Figura 1), un esquema que, como en la propuesta de Drewett (1973), permite reconstruir las interacciones entre oferentes, demandantes y el Estado. En realidad, el triángulo de Sabato es

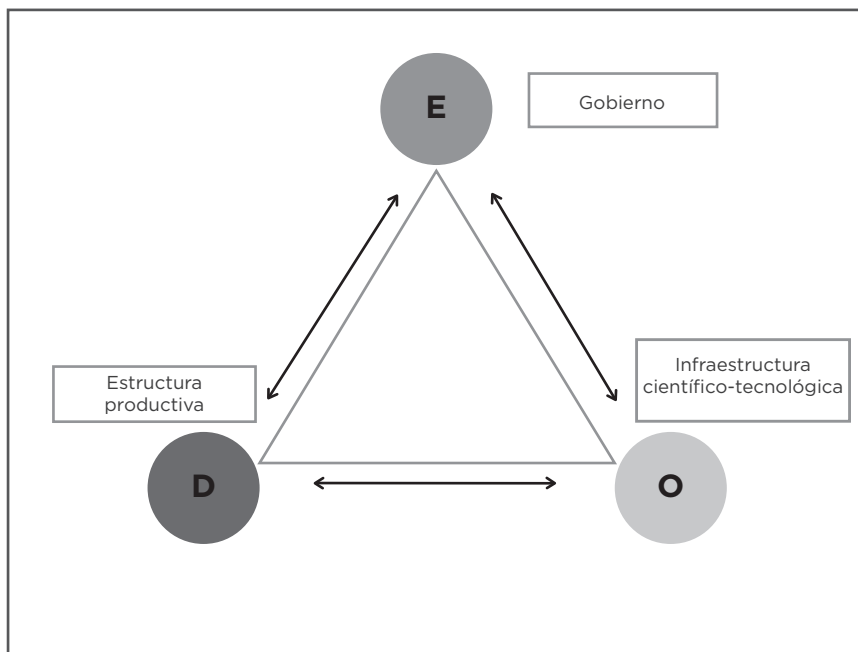
una adaptación al campo del desarrollo científico-tecnológico de un esquema analítico originariamente utilizado para describir lo que el General Eisenhower denominara el *complejo militar-industrial* y al que muchos aludieron como el *triángulo de hierro*. Inspirado en este esquema, Jorge A. Sabato lo aplicó para concebir un sistema de desarrollo científico-tecnológico. Postuló, en tal sentido, la necesidad de articular relaciones triangulares sólidas entre tres actores: el Estado, como formulador y ejecutor de políticas para el sector; la infraestructura científico-tecnológica en tanto oferente de tecnología; y el sector productivo, visto como demandante de tecnología. En cada vértice, debían existir relaciones sólidas y coordinadas entre los diversos actores que lo componen.

Como puede apreciarse, el triángulo puede ser utilizado con diferentes fines analíticos, y la problemática tratada en mi proyecto de investigación no es una excepción. La dificultad, en este caso, es que tanto los actores sociales intervinientes en las interacciones como las cuestiones que los vinculan son mucho más heterogéneos que en los ejemplos antes mencionados. Tanto en el caso del complejo militar-industrial como en la articulación o desarticulación entre oferentes y demandantes de tecnología se hace referencia a la conformación de mercados —de producción para la defensa o para un desarrollo productivo motorizado por el conocimiento científico-tecnológico—. Su diferencia esencial radica en que, en un caso, el demandante es el Estado, mientras en el otro, es, principalmente, la empresa privada la destinataria de la oferta. En mi investigación, en cambio, si bien uno de los vértices del triángulo aloja, como en los otros casos, instituciones estatales, los otros dos vértices incluyen millones de oferentes y demandantes de bienes y servicios que, en conjunto, ofrecen y demandan *derecho al espacio urbano*, como explicaré más adelante.

Es esta mayor complejidad la que exige recortar algunos escenarios donde los patrones interactivos entre demandantes, oferentes y agencias estatales son relevantes para dar respuesta a la pregunta central de investigación. Como ya anticipé, los escenarios elegidos son el mercado de vivienda urbana, el proceso de repoblamiento de villas y asentamientos populares, y el proceso de gentrificación en la ciudad y su periferia.

Pero antes de abordar su tratamiento, representaré gráficamente las interacciones propuestas en este esquema triangular.

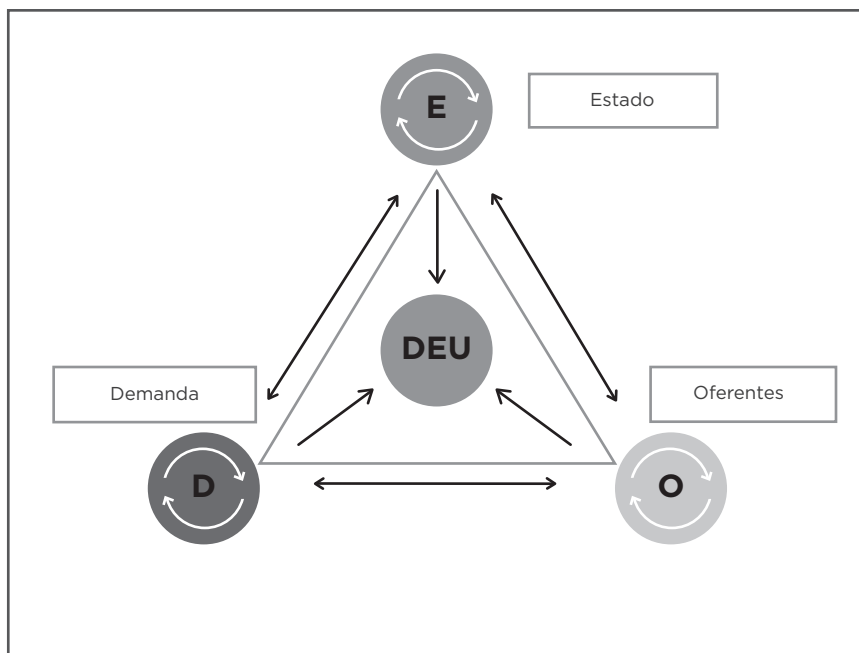
Figura 1. Triángulo de Sabato



Fuente: Sabato (1979)

En la Figura 2, las flechas biunívocas que vinculan los vértices Estado-oferentes, Estado-demandantes y oferentes-demandantes se manifiestan en la práctica bajo la forma de decisiones y acciones en que los respectivos actores imponen-acatan normas, prestan-reciben servicios, venden-compran bienes y encaran una variada gama de transacciones, que componen una trama interactiva en la que las partes resultan afectadas, positiva o negativamente, en sus objetivos e intereses.

Figura 2. Derecho al Espacio Urbano



Fuente: Elaboración propia

Aclaro que he elegido referirme a estas interacciones *entre* los vértices del triángulo en términos *genéricos*, es decir, aludiendo al tipo de relaciones que, habitualmente, se establecen entre los actores ubicados en cada vértice, pero no todavía a las vinculaciones *específicas* entre algunos de ellos, las que, en la figura, son representadas por las flechas internas que convergen en el círculo central que denominaré *escenario*.

Corresponde, por último, considerar otro conjunto de interacciones a las que todavía no hice referencia y se establecen en cada uno de los vértices del triángulo, donde se ubican actores definidos por el papel que cumplen —Estado, oferentes y demandantes—; pero aun formando parte del mismo colectivo, tales actores suelen no ser homogéneos, pueden tener posiciones diferentes frente a las cuestiones en juego y, por lo tanto,

deben enfrentar y definir, *dentro* de cada vértice, la posición o decisión que cabe adoptar. Por ejemplo, diferentes unidades dentro del aparato estatal pueden diferir respecto a la solución jurídica, económica o represiva que debe emplearse frente a una toma de tierras por parte de pobladores. O grupos de vecinos pueden verse enfrentados entre sí respecto a alcanzar una posición común frente a la instalación de una industria, la edificación de un centro comercial o la construcción de un viaducto en su zona de residencia.

Resumiendo, propongo identificar tres tipos de interacciones: 1) las que denominé *genéricas*, conformadas por intercambios entre actores ubicados en *dos* vértices diferentes —oferentes-demandantes; Estado-oferentes; Estado-demandantes—; 2) las que se establecen entre actores *al interior de cada vértice*; y 3) las que resultan de la resolución de conflictos en escenarios específicos a partir de la concurrencia física o virtual de actores ubicados en los tres vértices. En el futuro libro, las interacciones del primer tipo serán puramente descriptivas y servirán, sobre todo, para caracterizar las transformaciones generales experimentadas por la ciudad de Buenos Aires como consecuencia de las decisiones —u omisiones— de los diferentes actores que han intervenido en el espacio urbano durante el período histórico abarcado por el estudio. Las interacciones en cada vértice servirán tanto para explicar en parte las transformaciones macro como para interpretar su papel en la resolución de los aspectos centralmente tratados en los escenarios de enfrentamiento elegidos. Por último, las interacciones del tercer tipo serán las que concentren el objeto de investigación principal.

Me resta ahora regresar a los dos temas que dejé pendientes: explicar por qué lo que está en juego en este último tipo de interacciones es *derecho al espacio urbano* y presentar los escenarios interactivos seleccionados, dentro de los cuales las tomas de posición de los actores, los recursos de poder a su disposición y sus estrategias de acción individual o colectiva encierran claves significativas para comprender la suerte corrida por los sectores populares para acceder, conservar, defender o perder su derecho al espacio urbano desde la época de restablecimiento de la democracia en la Argentina hasta la actualidad.

3. Derecho al espacio urbano y derecho a la ciudad

En *Merecer la ciudad*, propuse el concepto de *derecho al espacio urbano* como categoría de análisis para resumir la cuestión fundamental que, según me pareció advertir, subyacía en los diferentes casos de estudio examinados en ese libro. Tanto erradicar villas como desamparar inquilinos, expropiar inmuebles para construir autopistas o relocalizar industrias tenían importantes efectos reales o potenciales sobre la localización espacial de los pobres urbanos. Todos estos procesos producían su desplazamiento físico en una dirección centrífuga respecto de las zonas más privilegiadas de la ciudad.

Implicítamente, el concepto hacía referencia a distintos tipos de derechos que pueden ejercerse a partir de tres modalidades de actuación diferentes:

1. *Ejercicio de derechos jurídicos.* Goce de los derechos de uso, goce y disposición de la propiedad en que se encuentra emplazada la vivienda o lugar de trabajo, reconocidos por los códigos y la legislación —propiedad, hipoteca, locación, usufructo, donación, servidumbre, etc.—.
2. *Derecho a incidir sobre políticas o acciones de terceros relacionadas con la localización.* Capacidad de intervención individual o colectiva en asuntos que afectan, de algún modo, la residencia o lugar de trabajo, tales como eventual reducción del valor inmobiliario, riesgos a la seguridad, peligro de contaminación ambiental, etc.
3. *Derecho a las oportunidades relacionadas con la localización.* Goce de las externalidades en materia educacional, recreativa, ocupacional, asistencial u otras, asociadas con la localización de la residencia o lugar de trabajo.

Durante los interregnos democráticos entre dictaduras, pero también en algunos regímenes autoritarios, los sectores populares consiguieron acceder al suelo urbano sin haber adquirido un título jurídico sobre el espacio, en tanto, otros sectores pudieron haber sufrido limitaciones frente a la posibilidad de disponer de sus propiedades —sobre todo, durante la vigencia del régimen de alquileres amparados—. El acceso de los pobres a la ciudad fue posible gracias a la pasividad, omisión o tolerancia de gobiernos, que, por lo general, fueron incapaces de hallar soluciones más integrales a los problemas de vivienda. En cambio, el regreso al Código Civil que enarboló la dictadura como consigna cerró virtualmente a esa población las vías de acceso a la ciudad.

La desactivación política forzada por la última dictadura militar, que enmudeció a la sociedad y que, prácticamente, le impidió expresarse, también debilitó en extremo el ejercicio del segundo tipo de derecho: ante las decisiones de erradicación, de desamparo, de expropiación o de relocalización, adoptadas de manera autoritaria por un régimen que no dialogaba e ignoraba las asordinas voces de la sociedad, la eventual intervención en defensa de ese derecho casi desapareció como opción de acción individual o colectiva.

Por lo tanto, en *Merecer la ciudad*, ante la amenaza de expulsión de la ciudad de los pobres urbanos afectados por las políticas de la dictadura, el derecho que más interesaba era el tercero: la pérdida, por parte de esos sectores, del goce de las externalidades asociadas a la localización —ocupacionales, educativas, recreativas, asistenciales u otras implícitas en la noción del *buen vivir*⁴—. Porque, en definitiva, ese desplazamiento forzado no solo no resolvía el problema de acceso al espacio urbano de esos sectores, sino que lo agravaba en extremo, frente a las opciones de *solución habitacional* que debían procurarse ante la sistemática acción erradicadora.

⁴ El término *buen vivir*, derivado de la concepción Sumak Kawsay de los pueblos originarios andinos, ha adquirido carácter jurídico o constitucional en Bolivia, el Ecuador y El Salvador, y ha sido adoptado por estos países para expresar una visión del mundo centrada en el ser humano como parte de un entorno natural y social.

Con el retorno a la democracia, y aun cuando las cuestiones analizadas en aquel texto continuaban básicamente irresueltas, las tres modalidades con que se manifiesta el derecho al espacio urbano adquirieron de nuevo casi plena vigencia. Con respecto a la primera de ellas, las ocupaciones ilegales volvieron a tolerarse, y los títulos precarios o inexistentes fueron, en muchos casos, convertidos en dominios legalmente reconocidos. Más aún, un submercado inmobiliario de la informalidad se creó bajo las nuevas condiciones políticas. Con la democracia, también reaparecieron los movimientos, institucionalizados o espontáneos, de defensa y reivindicación de derechos relacionados con el hábitat, frente a la amenaza de políticas y acciones que podían afectar las condiciones de la vivienda o actividad. Y, desde luego, esos mismos movimientos resisten hoy la posible pérdida de las citadas externalidades o, más aún, demandan el mejoramiento de la calidad de vida en los lugares de residencia precarios donde habitan, a través de políticas de radicación, mejoramiento de infraestructura y regularización dominial. En definitiva, la democracia devolvió a los pobres urbanos la posibilidad de expresarse y reclamar la vigencia de los tres tipos de derechos al espacio urbano contenidos en mi definición.

Estas observaciones sirven para poner a prueba la validez que atribuyo a este concepto para caracterizar las diferentes modalidades y alcances con que puede manifestarse su ejercicio, sea en regímenes autoritarios o democráticos. Además sirven para contrastarlo con otro concepto de parentesco cercano, el *derecho a la ciudad*, que desde su planteamiento por Henri Lefebvre hace medio siglo, pero, sobre todo, desde fines del siglo pasado, ha venido ganando creciente atención en los estudios de sociología urbana y en diversas disciplinas preocupadas por el así llamado *enfoque de derechos*.

Si bien, durante la investigación que condujo a mi libro anterior, tropecé con el texto de Lefebvre (1967), consideré en ese momento que el término *derecho a la ciudad* no expresaba cabalmente la idea subyacente al concepto alternativo que decidí acuñar. La decisión no obedeció a un raptó de presunta originalidad, sino más bien a la interpretación de

que ese concepto colocaba el énfasis en el derecho de la gente a que el Estado —o los poderes fácticos— no transformen arbitrariamente la ciudad, desde una lógica capitalista pura de valorización y comercialización del suelo. A mi juicio, Lefebvre denunciaba el impacto negativo que experimentaban las ciudades en países capitalistas al transformarse en una mercancía al servicio exclusivo de los intereses de la acumulación del capital. El derecho a la ciudad aparecía, entonces, como la posibilidad de que la gente volviera a adueñarse de la ciudad, rescatando al hombre como protagonista central e instaurando la posibilidad de una vida digna para todos, convirtiéndola en escenario de encuentro para la vida colectiva (Mathivet, 2009).

Cuando publiqué *Merecer la ciudad* por primera vez, no se habían escrito todavía los trabajos de David Harvey, Edouard Soja, Etienne Balibar, Loic Wacquant, Jordi Borja y otros autores, que dieron al concepto mayor alcance y profundidad. Para Harvey (1992), el derecho a la ciudad no es simplemente el derecho a lo que ya está en la ciudad, sino el derecho a transformar la ciudad en algo radicalmente distinto. Para Jordi Borja (2011), es un espacio político, donde es posible la expresión de voluntades colectivas; un espacio para la solidaridad, pero también para el conflicto. Es la posibilidad de construir una ciudad en la que se pueda vivir dignamente, reconocerse como parte de ella, y donde se posibilite la distribución equitativa de diferentes tipos de recursos —de trabajo, de salud, de educación, de vivienda—, así como de recursos simbólicos —participación, acceso a la información, etc.—. Wacquant (2007), por su parte, se refiere a las *zonas de no derecho* resultantes de los procesos de marginalidad avanzada, producto, a su vez, del nuevo régimen de relegación socioespacial y cerrazón excluyente. Las relaciones y las significaciones vividas en los guetos o zonas relegadas constituirían, según este autor, una nueva *ciudadanía marginal* signada por su segregación racial y de clase.

Pero, tal vez, es el más reciente concepto de *justicia espacial*, propuesto por Soja (2010), el más cercano a mi concepción del derecho al espacio urbano. El autor afirma que «la espacialidad de la (in)justicia... afecta a la sociedad y la vida social tanto como los procesos sociales dan forma a la

espacialidad o geografía específica de la (in)justicia». Tal como lo plantea Bravo Aduna (2010), «Soja se da a la tarea de ver cómo es que geografía y política, lo social y lo espacial, historia y topografía, son fuerzas dinámicas que afectan todo proceso humano de maneras significativas».

El *derecho al espacio urbano* pretende ser un concepto más modesto y, a la vez, más específico. Parte de considerar las opciones de acción de un individuo, sin referencia a un pretendido derecho colectivo de la ciudadanía. En función de una compleja combinación de variables —restricciones que plantea la estructura social, marco de políticas públicas, capacidades personales—, un individuo accede o no a la ocupación de un espacio urbano —sea bajo la forma de propiedad, alquiler, usurpación u otras—; decide o no sumarse a instancias de acción colectiva en defensa de ese espacio; y como resultado de las mutuas determinaciones de esas variables, gana o pierde el derecho a esa ocupación, a esa defensa o a las externalidades positivas o negativas asociadas al espacio que, finalmente, consiguió ocupar. Como señala Tilly (1998), los derechos serían productos resultantes de esas luchas. Agrego por mi parte, en tal sentido, que la ciudadanía sería el resultado histórico de las disputas celulares y colectivas, entabladas en múltiples escenarios de conflicto.

El concepto que propuse se inspiró más en una pérdida que en una conquista de derechos. Surgió, en realidad, del contraste entre una situación en que sectores populares pobres habían conseguido, de algún modo, acceder a una vivienda y, por lo general, a un trabajo en la ciudad; y otra situación en que un régimen autoritario decidió privarlos de los beneficios que gozaban por la centralidad de su localización residencial o laboral. Y así como la lógica individual y la capacidad de *agencia* —en los términos de O'Donnell (2010) y de la filosofía clásica— lleva al individuo a intentar resolver de algún modo esa necesidad elemental de subsistencia que significa procurarse una vivienda y un lugar de trabajo, un denso haz de políticas públicas puede promover, restringir o condicionar de manera muy diversa su capacidad de acción individual. Es este contraste entre democracia y autoritarismo, entre *agencia* e intervención estatal, el que otorga sentido a ese derecho al espacio urbano.

Además, son los diferentes alcances de este derecho los que también entran en juego en este intento de conceptualización. Cierta forma de autoritarismo puede llegar al efectivo desconocimiento de las tres modalidades de derecho que he caracterizado como ocurrió con la última dictadura, que no solo erradicó a los villeros o desamparó a los inquilinos, sino también coartó su capacidad de manifestarse y los condenó a condiciones materiales de vida mucho más miserables. En tales condiciones, la tensión entre democracia y marco político-legal no podía superarse mediante lo que Balibar (2013) llamó la *insurrección ciudadana*, una movilización pacífica, masiva, organizada a partir de la ocupación de las instituciones existentes y con el consenso de la mayoría de la ciudadanía. Tales condiciones eran impensables en un régimen en el que la *insurrección* no solo podía ser rápidamente desbaratada, sino que también podía significar la muerte.

El descripto no es el único escenario posible. *Dictablandas* como la de Singapur pueden promover a través de créditos baratos y de largo plazo la posibilidad de que la mayoría de la población acceda a la propiedad de una vivienda. En democracia, a su vez, las protestas de pobladores o residentes relacionadas con la defensa de su espacio son más respetadas o toleradas y, salvo excepciones, la negociación y la búsqueda de soluciones entre Estado y ciudadanos constituyen el mecanismo habitual para resolver situaciones de conflicto.

El contraste con el planteo del derecho a la ciudad, por más que este concepto es aún polisémico, es, no obstante, evidente. Como afirma Harvey (1992),

el derecho a la ciudad es mucho más que la libertad individual de acceder a los recursos urbanos: se trata del derecho a cambiarnos a nosotros mismos cambiando la ciudad. Es, además, un derecho común antes que individual, ya que esta transformación depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo para remodelar los procesos de urbanización.

Obviamente, al marcar este contraste, no pretendo desconocer que la urbanización siempre ha sido un fenómeno de clase y que ello no es

sino un rasgo más del capitalismo, visto como modo de organización social y ya no solo como modo de producción. Pero, insisto, el derecho al espacio urbano pretende colocar en el centro del debate el conflicto entre la lógica individual o colectiva y la lógica estatal en el desenlace de los enfrentamientos sociales urbanos.

Como ya he señalado, esos enfrentamientos tienen lugar en múltiples escenarios o arenas de conflicto, en los que oferentes y demandantes de *espacio urbano* consiguen o no acceder a la ciudad o permanecer en ella, y, por lo tanto, gozar o no de los diferentes tipos de derechos a los que alude la definición. Emplearé el término *espacio urbano* para referirme al resultado de las transacciones entre oferentes y demandantes de oportunidades de acceso, permanencia o aprovechamiento de las externalidades de la ciudad dentro del marco de políticas estatales que promueven, facilitan o impiden tales transacciones o las sesgan en favor de alguna de las partes. Los oferentes incluyen, por ejemplo, locadores, constructores, desarrolladores, bancos, firmas inmobiliarias u otros agentes; los demandantes, potenciales propietarios, inquilinos, usurpadores de casas o terrenos, autoconstructores u otros. Por su parte, la presencia estatal puede manifestarse a través de políticas activas o de omisiones, deliberadas o no, capaces de alterar las relaciones de fuerza y los intereses de oferentes y demandantes en favor de unos u otros.

Reconstruir analíticamente esos escenarios microsociales sería, naturalmente, una tarea imposible. La opción metodológica que propongo es construir unos pocos grandes escenarios en los que se dirimen las políticas públicas que afectan el derecho al espacio de los pobres urbanos e identificar las acciones y conflictos típicos observables en esos espacios de interacción, teniendo en cuenta los cambios producidos durante el período estudiado en los contenidos y orientaciones de las políticas estatales relevantes para responder a nuestra pregunta de investigación: en qué medida y en qué condiciones consiguieron los sectores populares acceder y permanecer en Buenos Aires.

4. Escenarios alternativos

Antes de describir los escenarios prometidos, es preciso hacer algunas aclaraciones. Concibo los escenarios como arenas de negociación y conflicto, como espacios de lucha en los que se enfrentan actores necesitados de espacio urbano con actores capaces de satisfacerlas y en los que instituciones estatales facilitan o impiden que demandantes y oferentes arriben a transacciones satisfactorias para ambos. No se trata necesariamente de *luchas*, en términos de enfrentamientos violentos, aun cuando pueden registrarse situaciones en las que ciertas formas de ejercicio de coerción física pueden ser parte de la estrategia de acción de demandantes o del propio Estado.

Otra aclaración necesaria es que, como ocurre en la mayoría de los ámbitos de negociación o conflicto, el escenario es ocupado no solo por los actores involucrados de manera directa, sino también por otros actores que, identificados con la posición adoptada por una u otra de las partes o enfrentados a dicha postura, también adoptan cursos de acción que pueden alterar los términos o resultados de la negociación. Me refiero, principalmente, a la acción de organizaciones sociales, medios de difusión, formadores de opinión o movimientos sociales que puede modificar la relación de fuerzas en los enfrentamientos. Cabe recordar, en tal sentido, que, al concebir los escenarios como espacios de convergencia de actores ubicados en cada uno de los vértices de un triángulo, en cada uno de ellos, conviven actores diversos, que también establecen vinculaciones entre sí y, por lo tanto, pueden convertir a algunos de ellos en partícipes necesarios del escenario de conflicto que acapara nuestra atención.

Para ilustrar esta abstracta propuesta, consideremos, por ejemplo, una situación típica del mercado inmobiliario en el que los propietarios resisten la adopción de una política de alquileres del Gobierno de la Ciudad según la cual correspondería al locador de un inmueble pagar la comisión por la intervención de una firma inmobiliaria en el cierre de una operación de alquiler. Resulta claro que, frente a ese conflicto, muchos otros actores toman posición, al margen de la transacción que terminan concretando un

locador y un locatario específicos: cámaras de corredores inmobiliarios, medios de prensa, juristas que expresan su opinión, asociaciones de inquilinos, participantes en audiencias públicas, etc.

Veamos otro ejemplo. Una empresa inmobiliaria adquiere tierras en una zona polderizable del Gran Buenos Aires con destino a un club de campo. El paisaje con laguna natural es atractivo, y los lotes se venden rápidamente. La empresa intenta conseguir la habilitación municipal, pero la normativa vigente restringe ese tipo de destinos por su impacto sobre el riesgo de inundaciones en la zona. Vecinos y asociaciones ecologistas se manifiestan contra ese emprendimiento, la empresa que ha iniciado obras quiebra, los compradores de lotes y los contratistas de obra inician juicios. Alternativamente, mediante sobornos a los ediles, el desarrollo inmobiliario sigue adelante, el *country* modifica el paisaje de la zona, pobladores se afincan o viajan en los fines de semana, se genera una demanda de servicios en la zona, las inundaciones se agravan, las protestas y denuncias de pobladores vecinos continúan, la oferta de tierras en la zona se agota, etc. De nuevo, oferentes, demandantes y Estado, además de muchos otros actores, se ven perjudicados o beneficiados, o toman posición en un espacio de lucha y negociación en un nivel microsocial.

Estas ilustraciones prefiguran el tipo de escenarios elegidos para analizar esa particular dinámica interactiva que, en última instancia, resulta determinante para explicar las transformaciones en la fisonomía y estructura de una ciudad, incluyendo la suerte corrida por los diferentes sectores sociales respecto a su derecho al espacio urbano. En tal sentido, propongo seleccionar tres escenarios que, a mi juicio, ofrecen un panorama bastante representativo de los conflictos generados en torno al derecho a residir en la ciudad por parte de los sectores populares. Pero más que aludir a los escenarios mismos, parece conveniente hacer referencia a las cuestiones que se dirimen en esos escenarios, es decir, a las obras representadas en estos.

La primera es el *re poblamiento de villas de emergencia y asentamientos populares* en la ciudad de Buenos Aires. La segunda, *los conflictos alrededor del mercado de locaciones urbanas* en la CABA. Y la tercera, *el proceso de*

gentrificación en barrios de la ciudad y de suburbanización o periurbanización de elites en su periferia. Los lectores familiarizados con los casos tratados en *Merecer la ciudad* advertirán que el tratamiento de las dos primeras cuestiones —y sus respectivos escenarios de conflicto— coinciden con los analizados en dicho libro. Y, con respecto a la tercera de las cuestiones seleccionadas, también verán que, en parte, el proceso de suburbanización de elites mucho tuvo que ver con la nueva configuración espacial de las autopistas suburbanas, tema también desarrollado en aquel texto previo. Por lo tanto, la selección de los casos permitirá, asimismo, efectuar comparaciones sobre los estilos dominantes en la implementación de políticas públicas urbanas durante el autoritarismo y la democracia.

5. Repoblamiento de villas y surgimiento de asentamientos populares

Cuando promediaba la última dictadura militar —circa 1980—, las villas miseria casi habían desaparecido de la ciudad, luego del proceso de erradicación sistemáticamente ejecutado por el Gobierno Municipal de Buenos Aires. El destino de esos pobladores fue diverso, pero, en su gran mayoría, se instalaron en el Gran Buenos Aires a considerable distancia de la Capital y en cierta proporción regresaron a sus provincias o países de origen.

Sin embargo, al comenzar la transición a la democracia, los villeros fueron regresando a la ciudad. El futuro libro describirá cuál fue el ritmo y cuáles las características de ese rápido repoblamiento, intensificado al restablecerse la democracia. Al no plantearse políticas claras respecto a qué hacer con el repoblamiento de algunas de las antiguas villas, con la toma de terrenos y con el surgimiento de una nueva modalidad habitacional —los asentamientos populares—, la iniciativa individual y colectiva prevaleció por encima de todo esfuerzo gubernamental por encauzar ese proceso, regular el suelo urbano, producir vivienda social o simplemente contener el proceso de ocupación irregular de tierras. Este fenómeno tuvo lugar de forma simultánea en Buenos Aires y en el conjunto del área metropolitana. Puede afirmarse que ninguno de los gobiernos de las jurisdicciones nacional, provincial o municipal fue capaz de diseñar

políticas o aplicar instrumentos que permitieran enfrentar un proceso de búsqueda de soluciones habitacionales por parte de sectores sociales pobres, inspirado por una lógica de acción individual o colectiva que, en lo fundamental, contó con la pasividad de la acción estatal.

Pero el regreso de los pobres a la ciudad de Buenos Aires se produjo en una geografía diferente. Antes de la erradicación compulsiva por parte del Gobierno militar, las villas estaban dispersas en el territorio de la ciudad. Si bien tendían a ubicarse en sus márgenes, varias de ellas ocupaban terrenos en zonas de gran valor inmobiliario. Y aunque se hallaban físicamente segregadas con respecto a la trama urbana de su vecindad, sus pobladores compartían en parte la sociabilidad que nace de la proximidad de la vivienda, sea en el uso de los medios de transporte, el aprovisionamiento de bienes, la educación de los hijos o las oportunidades de recreación.

Con muy pocas excepciones, los nuevos asentamientos populares tendieron a ubicarse en la zona sur de la ciudad y en ciertos intersticios urbanos en los que, comparativamente, la precariedad de los espacios resultaba mucho más preocupante que en el pasado. El nuevo patrón de asentamiento creó una brecha mucho más nítida entre el norte y el sur de la ciudad. Además, comenzó a producirse una importante diferenciación cualitativa entre villas y asentamientos: por ejemplo, entre villas consolidadas y asentamientos precarios más recientes. El déficit habitacional en la ciudad llevó a muchos propietarios de las villas más antiguas a reemplazar gradualmente los viejos ranchos de chapas, cartón y trapos por viviendas de material que, poco a poco, comenzaron a crecer en altura, llegando —aún con su rudimentaria estructura— a sumar hasta cuatro o más plantas. Se originó así un rentable negocio para muchos de esos ocupantes, advenidos en prósperos locadores, con lo cual el mercado de alquileres —o incluso de venta de inmuebles— se extendió a este tipo de asentamientos.

Ya desde los noventa, el Gobierno de la Ciudad intentó regularizar la situación de villas y asentamientos a través de planes cuyo cumplimiento

fue casi nulo. También en la provincia de Buenos Aires se registraron esporádicas iniciativas que, inexorablemente, resultaron fallidas. Recién cuando avanzaba la segunda década de este siglo, comenzaron a desarrollarse esfuerzos más sistemáticos y continuados de urbanización, motorizados por la administración macrista en la ciudad (2007-2015). Ello supuso un marcado cambio de rumbo por parte de ese Gobierno, ya que, en un comienzo, su política hacia las villas estaba más orientada hacia la relocalización que a la radicación. Inspirado en la experiencia de Río de Janeiro, Macri, por entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dio un giro copernicano a su política, y esa nueva línea se consolidaría aún más durante la siguiente gestión, a partir de fines de 2015.

En efecto, el Gobierno de Rodríguez Larreta lanzó, desde su instalación, un ambicioso programa de urbanización de villas y asentamientos populares que procura, fundamentalmente, dotarlas de servicios básicos de infraestructura —agua, cloacas, electricidad, pavimentos—, así como regularizar la situación dominial de sus ocupantes al incorporarlos como nuevos barrios a la trama urbana de la ciudad. Con una inversión multimillonaria en dólares, el Instituto de Vivienda de la Ciudad ha emprendido un ambicioso programa de renovación e integración de cinco villas y asentamientos ubicados en zonas estratégicas de la ciudad.

Las políticas adoptadas por el Gobierno de la CABA suponen, sin duda, un notable progreso respecto de la inacción o las medidas paliativas adoptadas en el pasado por gobiernos de diferente signo político. Pero, más allá de intentar mejorar la fisonomía y servicios de esas barriadas populares y de convertir a sus ocupantes en propietarios, no resuelven el problema de fondo: el serio déficit habitacional de Buenos Aires para alojar en condiciones dignas a una población constituida por sectores urbanos pobres, cuyo ritmo de crecimiento es muy superior al del resto de los sectores sociales y cuyas posibilidades de procurarse un sitio donde vivir en la ciudad continuarán siendo cada vez más difíciles.

Ni el Gobierno de la Ciudad ni el Gobierno nacional están adoptando medidas que tiendan a generar una mayor superficie de suelo urbano

accesible para estos pobladores. Por una parte, se están poniendo en venta viejos inmuebles y terrenos que suman decenas de manzanas y, sin duda, serán destinados a la construcción y venta de unidades de vivienda de lujo, teniendo en cuenta su emplazamiento en zonas altamente valorizadas. Por otra, según el último censo de población y vivienda (2010), existe en la ciudad un número de viviendas deshabitadas estimado en 341000 unidades, que representa el 24 % de su parque habitacional, sin que el Gobierno aplique incentivos o penalidades que induzcan a sus propietarios a volcarlas al mercado y así aumentar la oferta y deprimir parcialmente los precios.

Tampoco se adoptaron políticas de construcción de complejos habitacionales por parte del Estado destinados a vivienda de sectores populares ni medidas de regulación del uso del suelo que, por ejemplo, establezcan restricciones con respecto a los valores de locación de viviendas, en barrios populares, mediante zonificación o compensación de alquileres a propietarios.

Dadas las tendencias que evidencia el mercado inmobiliario en la ciudad y el área metropolitana, no es descartable que los programas de urbanización que ha encarado el Gobierno de la CABA, además del indudable rédito político que han significado para la coalición gobernante, terminen produciendo el efecto casi paradójico de que, a mediano plazo, el constante incremento de los valores del suelo urbano tiene a los actuales habitantes de villas y asentamientos a vender sus recién regularizadas propiedades, con lo que se ratificaría el carácter excluyente del mercado inmobiliario desde el punto de vista de la integración social. Una vez más, sin la violencia de la evicción compulsiva, el mercado garantizaría que solo las clases altas y medias merezcan residir en Buenos Aires.

6. El mercado de locaciones urbanas

Cuando, a través de la Ley N.º 21342, el último Gobierno militar decidió poner fin al régimen de locaciones amparadas establecido en 1943, el Código Civil

pasó a regir plenamente las relaciones entre propietarios e inquilinos, con excepción de algunas disposiciones transitorias. Se trató de una norma ejemplarizadora, que, a menos de 100 días de producido el golpe de estado, puso en evidencia que, de ahí en más, la subsidiariedad del Estado y la plena vigencia de las fuerzas del mercado constituirían la base de las relaciones entre contratantes libres. Alrededor de un millón de inquilinos con diferente grado de amparo en el valor de sus locaciones, se vieron repentinamente enfrentados a la dura decisión de afrontar el pago de alquileres elevados o procurarse una vivienda mediante compra o arrendamiento en zonas menos privilegiadas.

Los diferentes gobiernos que se alternaron en el poder durante la etapa democrática se limitaron a velar por el cumplimiento de los contratos, con intervención de la Justicia en los casos en que alguna de las partes no hubiera cumplido con las cláusulas pactadas. A poco de restablecida la democracia, en 1984, la Ley N.º 23091 fijó plazos, vigencia, ajustes y fianzas de los contratos, pero no introdujo disposición alguna que implicara regular su valor o impidiera el ejercicio de la libre voluntad de las partes sobre las condiciones pactadas en materia de comisiones por intervención de intermediarios u otras cláusulas que, crecientemente, la práctica demostraría ser abusivas para los inquilinos.

Solo se introdujo en esa norma la posibilidad de que los propietarios adhirieran de manera voluntaria a un régimen de locación instrumentado por contrato tipificado, obligatorio y registrado, con destino a viviendas que tuvieran las características de común o económica según la Resolución N.º 368/1976 de la ex-Secretaría de Vivienda y Urbanismo. Un seguro obligatorio de garantía aseguraba al locador el cumplimiento de todos los compromisos emergentes del contrato por parte del locatario. El incentivo para el propietario consistía en el otorgamiento de una serie de beneficios impositivos para inversiones en vivienda de similares características.

Con la unificación de los códigos civil y comercial, se produjeron algunas modificaciones en cuanto a los plazos de las locaciones, las rescisiones anticipadas, la responsabilidad de los fiadores, el pago de los impuestos, las

expensas y las mejoras, pero estos cambios no modificaron esencialmente las condiciones en que se celebran los contratos de alquiler.

En noviembre de 2017, el Senado de la Nación aprobó modificar el Código Civil y Comercial para regular el precio de los alquileres. Una vez más, propone cambios en los plazos de los contratos y en los índices de ajuste por inflación, pero, por primera vez, introduce algunas disposiciones que favorecen al inquilino, como la actualización del valor del depósito de garantía devuelto a este, la fijación de un máximo al cobro de comisiones de inmobiliarias intervinientes en los contratos, la prohibición de trasladar al locatario los cargos por expensas extraordinarias y la eliminación del plazo de seis meses para que el inquilino pueda rescindir el contrato sin causa. Y con respecto al fomento del mercado de locaciones de vivienda común o económica, reitera el otorgamiento de exenciones impositivas a la inversión destinada a construir este tipo de viviendas y obliga al Estado a hacerse cargo del costo de la garantía e ingreso al mercado locativo de inquilinos en caso de alquileres sociales.

Como puede observarse, con la democracia, no se modificó sustancialmente el abordaje en materia de alquileres ni se generaron iniciativas integrales que reorientaran su desarrollo. Con un marco normativo que se limitó a garantizar el cumplimiento de los contratos y a fijar algunas restricciones al comportamiento abusivo de la oferta, el mercado se encargó de regular las transacciones entre propietarios e inquilinos. Un mercado caracterizado por las siguientes tendencias:

- Una creciente demanda de alquiler residencial en la ciudad, en el contexto de una oferta real reducida y de comportamiento errático.
- Una reducción del tamaño de los hogares, con prevalencia de uno o dos ocupantes, en unidades de escasa superficie —uno y dos ambientes—, especialmente destinadas a locación.
- Una progresiva dificultad de sectores cada vez más numerosos de la ciudad para sostener el pago de alquileres

que implican una proporción incremental del presupuesto familiar o individual, fenómeno que no se detiene aun en ciclos de crecimiento económico y expansión del sector de la construcción.

- Una industria de la construcción y un mercado inmobiliario crecientemente orientados a rentabilizar sus negocios, que se concentran en un *target* de población de elevados ingresos —viviendas suntuarias y de lujo— y localizada en ciertos espacios privilegiados de la ciudad.

Se tratarán por separado cada una de estas dimensiones del problema, aunque su denominador común será intentar caracterizar las posibles consecuencias espaciales de las desigualdades que plantea cada una de las tendencias señaladas, así como la dinámica de la relación triangular entre oferentes, demandantes e instituciones estatales.

7. Procesos de gentrificación y segregación urbana

El tercer escenario que será objeto de investigación analizará, en realidad, dos tipos de procesos muy diferentes entre sí, que, no obstante, responden a una matriz común: la transformación de zonas urbanas o semirrurales en espacios exclusivos de residencia o recreación de clases más acomodadas, que tienden a producir una mayor segregación social al desplazar, por encarecimiento del valor del suelo o reducción del stock de tierras disponibles, a sectores sociales pobres. Es decir, propongo desdoblar el tratamiento de este tema concentrando la atención en dos subescenarios diferentes. Uno, que, provisoriamente, respondería al fenómeno caracterizado como de *gentrificación*⁵, según el cual ciertos barrios de la ciudad de Buenos Aires han sufrido en pocos años una

⁵ El término *gentrificación* proviene del inglés *gentry* o alta burguesía y se aplica al proceso de transformación de barrios o zonas urbanas degradadas, a partir de cambios en la funcionalidad o edificación que atraen a sectores de mayores ingresos y desplazan población por el aumento consecuente de los valores inmobiliarios.

sustancial valorización de la propiedad, a raíz de que su conversión en zonas de atracción turística o cultural para sectores de altos ingresos, de modo que la consecuente especulación inmobiliaria elevó los precios de compra o locación, lo que provocó la exclusión y el desplazamiento de la población de menores ingresos. El otro subescenario, que podríamos denominar *de suburbanización de elites*⁶, también responde a un fenómeno de especulación inmobiliaria vinculado, en este caso, con la notable expansión de la red de autopistas que parten de los bordes de la ciudad de Buenos Aires y posibilitan el rápido desplazamiento de capas pudientes de la población hacia exclusivos clubes de campo, chacras y barrios cerrados, así convertidos en lugar de residencia permanente o de recreación de fin de semana. Ambos procesos son dos caras de un mismo fenómeno de segregación social, en tanto tienden a producir el desplazamiento de sectores sociales pobres de sus lugares de residencia o su creciente dificultad para procurarse suelo urbano.

El anglicismo *gentrificación* se aplica generalmente a un proceso de producción cultural y simbólico del espacio urbano y sus relaciones sociales, que apela al *glamour* de la producción artística y al deseo de habitar en un entorno seductor y estimulante, pero que, ante todo, entraña una operación de mercado dirigida a revalorizar los centros urbanos promoviendo la entrada de habitantes de rentas más altas, lo cual transforma la fisonomía, composición social y funciones económicas de esas zonas (Observatorio Metropolitano de Madrid, 2015). Observado hace décadas en Londres, Nueva York y otras ciudades noroccidentales, este fenómeno se extendió y afincó en todos los continentes, siendo objeto de numerosos estudios en toda América Latina.

Buenos Aires no ha sido ajena a este. En pocos años, el antiguo barrio de Palermo experimentó una transformación que le sumó varios adjetivos a su denominación: Hollywood, Soho, Queens, Viejo, Chico y hasta Off-Palermo. Algunos de estos subbarrios se vieron poblados de restaurantes, *boutiques*, *outlets* o incluso de un polo científico. También Belgrano, otro barrio tradicional, sufrió una cariocinesis semejante, en el que hasta

⁶ Algunos autores también utilizan los términos *periurbanización de elites* o *countrificación*.

llegó a formarse un barrio chino, luego del formidable crecimiento del número de inmigrantes de ese origen. Y otras zonas de la ciudad, como San Telmo, sufrieron cambios semejantes.

Pero la variedad de cambios experimentados por Buenos Aires no puede abarcarse únicamente por el término *gentrificación*. Frente a una demanda de vivienda que supera en gran medida la oferta, varias otras zonas de la ciudad se fueron convirtiendo gradualmente en zona de residencia casi exclusiva de sectores de clase alta o media alta, sin que el elemento cultural haya sido determinante de esa transformación. En diversos barrios, como Barrancas de Belgrano, surgieron edificios de dimensiones antes desconocidas, verdaderos *countries* en altura, que popularizaron el término *amenities*. Además, manzanas enteras, convertidas en *shoppings* e hipermercados, produjeron una renovación edilicia en sus inmediaciones. Y detrás de los galpones de la degradada zona portuaria, devenidos en modernos edificios —de oficina, vivienda, locales comerciales y hasta universidades—, se erigieron algunas de las torres más elevadas de la ciudad, que dieron nacimiento al nuevo y exclusivo barrio de Puerto Madero.

Por su parte, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires decidió crear polos y distritos —audiovisual, tecnológico, de diseño, de las artes, y del deporte—, que atraen y promueven la radicación de industrias y servicios en esas zonas, en vista de los incentivos fiscales ofrecidos. La propia sede del Gobierno se trasladó a uno de sus distritos, lo que modificó por completo la dinámica del barrio. El efecto conjunto de estos procesos fue el encarecimiento del suelo urbano y, naturalmente, el desplazamiento de los habitantes que no estaban en condiciones de afrontar los mayores alquileres resultantes de esta revalorización.

Con respecto al segundo subescenario, un archipiélago de *countries*, barrios cerrados, chacras y emprendimientos similares rodea hoy la ciudad de Buenos Aires. En total, suman cerca de 1000 establecimientos, implantados sobre una superficie de casi 600 km² y que aloja una población aproximada de menos de 250 000 personas, una importante

proporción de las cuales no habitan esas viviendas en forma permanente, sino tan solo como opción recreativa de fin de semana. En total, el archipiélago abarca hoy una superficie equivalente a más de tres veces el tamaño de la ciudad de Buenos Aires⁷.

Otro archipiélago habitacional, mucho menor en superficie pero notablemente superior en número de habitantes y densidad poblacional, también rodea la ciudad capital. Está conformado por unas 1200 —en 2001, eran apenas 385— villas de emergencia y asentamientos populares, en los que habitan cientos de miles de familias, que se alternan y se mezclan en el territorio con los *countries* y barrios cerrados...pero sin juntarse.

Unos reciben nombres atractivos, acordes con las expectativas de la clase social a la que apuntan los desarrolladores de esos emprendimientos: Altos de la Horqueta, Amarras de Escobar, Haras La Amanecida o Rocío de Pilar. Los otros suelen adquirir el nombre de un objeto, un suceso o un elemento característico del lugar de emplazamiento, como El Tanque, La Olla, El Papelito, La Puñalada o Amor y Corazón. El lenguaje se suma así para marcar contrastes entre uno y otro tipo de hábitat y resume con la sola denominación la densidad del abismo social que separa y segrega uno y otro estilo de vida.

Para los residentes no permanentes en los *countries*, la preocupación fundamental es el acceso, para lo cual cobran centralidad el automóvil y las autopistas suburbanas, es decir, los medios que asegurarán un desplazamiento relativamente rápido y cómodo. Para los villeros y asentados, la preocupación es inversa: cómo llegar desde el lugar en que habitan a sus lejanos lugares de trabajo, para lo cual el tren y el colectivo adquieren primacía como medio de transporte.

⁷ Los datos del instituto de Geografía de la Universidad de Buenos Aires indicaban para 2014 un total aproximado de 600 establecimientos, 500 km² y 220 000 habitantes. Dos años más tarde, el diario *La Nación* señalaba que, en la provincia de Buenos Aires, había 593 barrios cerrados con la factibilidad otorgada y, por lo menos, 300 más con esa gestión en trámite. Estimo, entonces, que, a la fecha, se han sumado cientos de nuevos emprendimientos, una mayor población y una superficie ocupada de mayor extensión.

Cuando se realizó el censo de población de 1947, había tan solo un club de campo, el Tortugas Country Club fundado 17 años antes. Alguien observó que su fundación, coincidente con la gran crisis económica de 1930, también fue contemporánea a la aparición de la primera villa miseria en las cercanías de Puerto Nuevo, dentro de la ciudad de Buenos Aires (Vidal-Koppmann, 2007). A partir de entonces, pero, sobre todo, desde el retorno de la democracia en 1983, el territorio del área metropolitana se vio salpicado por estos islotes de esplendor y miseria, alternándose en una vasta geografía con ciudades y pueblos grises más consolidados o en vías de estarlo.

En definitiva, la creciente suburbanización debida a la explosiva expansión de los *countries* produjo una elevación del precio de la tierra y una reducción considerable de la oferta de terrenos disponibles para su adquisición por los sectores populares. Se constituyó de este modo un nuevo escenario de lucha por la apropiación del suelo, sin enfrentamiento abierto entre clases ni presencia reguladora del Estado, pero con su complicidad por omisión, en la que desarrolladores, inversores y financiadores han sido los reales artífices de la producción del suelo.

A modo de cierre

Este artículo tuvo por objeto exponer un enfoque teórico-metodológico para el estudio de los procesos sociales urbanos que tuvieron lugar en la ciudad de Buenos Aires y su región metropolitana durante el período transcurrido desde el retorno de la democracia en la Argentina, luego de última dictadura militar. En particular, se propuso esbozar un marco conceptual para responder a un interrogante central: ¿en qué medida los gobiernos democráticos mejoraron las posibilidades y las condiciones para que los sectores populares pudieran acceder al derecho de residir en Buenos Aires o a permanecer en ella?

El trabajo no es más que el anticipo de lo que, espero, sea el capítulo introductorio de un futuro libro, que, en cierto modo, da continuidad a

una obra anterior del autor que lleva por título *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. A tal efecto, la ponencia marcó las diferencias de enfoque con el libro anterior y detalló la modalidad de abordaje del nuevo tema distinguiendo diferentes escenarios del mercado de la vivienda en los que demandantes, oferentes y el Estado entablan interacciones de cuya dinámica resultan ciertos patrones de configuración del espacio urbano y de la estructura social. La hipótesis central por explorar es que la reversión del proceso de expulsión y desplazamiento espacial de los sectores populares urbanos, que ocurrió durante el Gobierno militar, fue más resultado de la iniciativa y acción colectiva de los sectores que retornaron o accedieron a la ciudad que de políticas estatales deliberadas de producción y regulación del suelo urbano; y que la reducida intervención del Estado en esta materia posibilitó que, en un contexto de fuerte desequilibrio entre oferta y demanda de vivienda, prevaleciera la lógica del mercado, lo que produjo un creciente desplazamiento y una segregación espacial que aumentó la desintegración social y limitó el derecho al espacio urbano de los sectores urbanos pobres.

Referencias bibliográficas

- Balibar, E. (2013). *Ciudadanía*. Buenos Aires: Editorial Adriana Hidalgo.
- Borja, J. (2011). Espacio público y derecho a la ciudad. *En Viento del Sur. Por una izquierda alternativa*, 116, Madrid.
- Bourdieu, P. (1999). «Efectos de lugar». En *La miseria del mundo*. Barcelona: Akal.
- Bravo Aduna, R. (2010). «La búsqueda de justicia espacial de Edward Soja». En *Blog Estudios Culturales Estadounidenses* [en línea]. Disponible en <<https://estudioscultura.wordpress.com/2012/10/31/la-busqueda-de-justicia-espacial-de-edward-soja/>> [Consulta: 2 de marzo de 2018].
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- Castells, M. (1998). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI Editores.
- Drewett, R. (1973). «Land values and the suburban land market». En Hall, P. R. Thomas; H. Gracey y R. Drewett (eds.). *The Containment of*

- Urban England*. Londres: George Allen & Unwin Ltd; Beverly Hills. Sage Publications Inc.
- Harvey, D. (1992). *Urbanismo y desigualdad social*. España: Siglo XXI Editores.
- Lefebvre, H. (1967/1975). *El derecho a la ciudad* (3.ª Ed.). Barcelona: Península.
- Mathivet, C. (2009). *El Derecho a la Ciudad: claves para entender la propuesta de crear otra ciudad posible*. Santiago de Chile: Habitat International Coalition.
- Observatorio Metropolitano de Madrid (2015). *El mercado contra la ciudad. Sobre globalización, gentrificación y políticas urbanas*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y Estado*. Buenos Aires: Prometeo.
- Oszlak, O. (1991/2017). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano* (2.ª Ed.). Buenos Aires: EDUNTREF.
- Sabato, J. (1979). «El triángulo nos enseña donde estamos». En Sabato, J. *Ensayos en campera*. Juárez Editor.
- Soja, E. W. (2014). *En busca de la justicia espacial*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Vidal-Koppmann, S. (2007) «La expansión de la periferia metropolitana de Buenos Aires. Villas Miseria y Countries: de la *ghettización* a la integración de actores en el desarrollo local urbano». En *Los problemas del mundo actual. Soluciones y alternativas desde la geografía y las ciencias Sociales*. Porto Alegre.
- Wacquant, L. (2007). «El cuerpo, el gueto y el Estado penal». En *Apuntes de investigación Oficios y Prácticas*, 16/17. Lisboa.
- (2007a). *Los condenados de la Ciudad*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Cómo citar este artículo

Oszlak, O. (2019). «Los pobres y el derecho a vivir en Buenos Aires: enfoque teórico-metodológico para su estudio». En *Estado abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 3, (2), diciembre-marzo, pp. 43-77.