

DT

Documentos de Trabajo

Nº 66

julio 2013

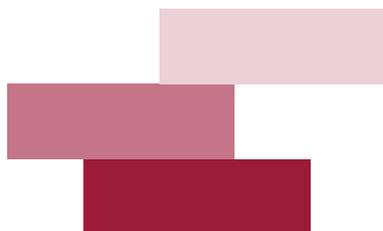
**EXPANSIÓN URBANA
Y DESARROLLO DEL HÁBITAT POPULAR
EN EL ÁREA METROPOLITANA
DE BUENOS AIRES**

**CONTINUIDADES Y VARIACIONES EN SEIS
LOCALIZACIONES INTRAURBANAS**

**Tomás Raspall
María Carla Rodríguez
Marianne von Lücken
Carolina Ma. Perea**



**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
GINO GERMANI**
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires





DT

Documentos de Trabajo

Nº 65₆

julio 2013

**EXPANSIÓN URBANA
Y DESARROLLO DEL HÁBITAT POPULAR
EN EL ÁREA METROPOLITANA
DE BUENOS AIRES**

**CONTINUIDADES Y VARIACIONES EN SEIS
LOCALIZACIONES INTRAURBANAS**

**Tomás Raspall
María Carla Rodríguez
Marianne von Lücken
Carolina Ma. Perea**



GOBIERNO DE LAS COMUNICACIONES
GINO GERMANI
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires





INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
GINO GERMANI
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Instituto de Investigaciones Gino Germani
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires
Pte. J.E. Uriburu 950, 6° piso - C1114AAB
Ciudad de Buenos Aires, Argentina

www.iigg.sociales.uba.ar

Los **Documentos de Trabajo** son informes o avances de proyectos de investigación de investigadores formados y de grupos de investigación. Todos los trabajos son arbitrados por especialistas.

ISBN 978-950-29-1434-3

Desarrollo Editorial

Isabel Garin - Carolina De Volder
Centro de Documentación e Información, IIGG

Asesoramiento gráfico

Pablo Alessandrini para aurelialibros.com.ar



Atribución-NoComercial 2.5 (Argentina)

EXPANSIÓN URBANA Y DESARROLLO DEL HÁBITAT POPULAR EN EL ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES: CONTINUIDADES Y VARIACIONES EN SEIS LOCALIZACIONES INTRAURBANAS

Resumen

Este documento forma parte de una línea longitudinal de investigación sobre producción social del hábitat y políticas públicas que lleva adelante el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani.

Aquí se reconstruye en perspectiva histórica el desarrollo de distintas tipologías de hábitat popular - villas, asentamientos, inquilinatos y hoteles pensión, casas tomadas, conjuntos de vivienda pública-, situando y analizando su dinámica en el contexto de expansión metropolitana de la ciudad. Para ello, en primer lugar, se identifican los principales procesos económicos, sociales y políticos, que fueron moldeando la morfología del Área Metropolitana de Buenos Aires y las condiciones de posibilidad para la emergencia de distintas tipologías del hábitat popular, en diversas localizaciones, condicionando el acceso de los sectores populares a la ciudad. Se presta particular atención al análisis de las políticas del hábitat que se han formulado en el marco de estos procesos. En segundo lugar, el trabajo articula este análisis de escala regional con una mirada situada en la escala intraurbana y barrial. Para ello, desarrolla de manera particularizada el recorrido histórico de seis situaciones intraurbanas que combinan localizaciones y tipologías diferenciadas: La Boca (conventillos), Retiro (villa 31), Soldati (conjuntos habitacionales), Lugano (conjuntos habitacionales y villa 19), Avellaneda (villa Tranquila y Barrio San Jorge, un asentamiento) y Almirante Brown (barrio San Jerónimo, otro asentamiento).

Los resultados de esta lectura, tienen por objetivo contribuir a profundizar la comprensión de las formas actuales que adquiere la segregación socioterritorial, comprendida como expresión de la desigualdad social.

Palabras clave::

Hábitat popular- Expansión urbana- Área Metropolitana de Buenos Aires
Políticas habitacionales

URBAN EXPANSION AND POPULAR HABITAT DEVELOPMENT IN THE METROPOLITAN AREA OF BUENOS AIRES

A COMPARATIVE ANALYSIS OF SIX INTRAURBAN LOCATIONS

Abstract

The work here presented is part of a research field of the Urban Area Studies of the Gino Germani Research Institute about social production of habitat and public policies.

The article reconstructs in a historical perspective the development of different types of popular habitat – informal settlements, tenant houses and lodging hotels, squattered houses and public housing complexes– analyzing its dynamic in the metropolitan expansion context.

In the first place, the article identifies the main economic, social and political processes that modeled the AMBA morphology and made possible the development of different typologies of popular habitat in several locations. Particular attention is given to the analysis of public policies that have an impact in those processes.

This article combines a wide regional scale analysis with a local point of view. It follows a detailed historical reconstruction of six cases in intraurban areas, combining different locations and typologies: La Boca (tenant houses), Retiro (Villa 31 - informal settlement), Soldati (Housing project), Lugano (Housing projects and Villa 19 informal settlement), Avellaneda (Villa Tranquila and Barrio San Jorge – informal settlement) and Almirante Brown (Barrio San Jerónimo – Informal settlement).

The main objective of the analysis is to contribute to a wider knowledge of the actual forms that socioterritorial segregation assumes, understood as an expression of social inequality.

Keywords:

Popular habitat – Urban expansion- Metropolitan Area of Buenos Aires- Housing policies

LOS AUTORES

Tomás Raspall traspall@hotmail.com

Lic. en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Doctorando en Ciencias Sociales. Becario Doctoral CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.

María Carla Rodríguez trebol1968@gmail.com

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Master en Sociología Económica, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina. Investigadora adjunta del CONICET y del Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.

Marianne von Lücken mariannevon@gmail.com

Lic. en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Doctoranda en Ciencias Sociales. Becaria Doctoral CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.

Carolina Ma. Perea pereacarolina82@hotmail.com

Lic. en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Doctoranda en Ciencias Sociales. Becaria Doctoral CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.

ÍNDICE

1. Introducción	13
2. Buenos aires 1536 – 1930. Del origen de la ciudad al origen de la metrópolis	17
3. Buenos aires 1930- 1976. Auge y crisis de la metrópolis integradora	29
4. Buenos aires 1976-2011.....	43
5. Reflexiones finales	74
6. Referencias bibliográficas	78
7. Bibliografía	91

INTRODUCCIÓN

También la ciudad es un gran andén de tránsito, donde nadie ha terminado ni concluido lo que tiene que hacer.

Tanto da: y cuando unos dejan la tarea interrumpida otros vienen a terminarla. En esa inmensa colmena todos hacen la misma cosa: agrandan la ciudad.

Ezequiel Martínez Estrada

La cabeza de Goliat

El presente trabajo es el resultado de la tarea colectiva realizada por miembros del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani. El área desarrolla diversos proyectos de investigación vinculados con los procesos recientes de transformación, renovación y gentrificación del sur de la Ciudad de Buenos Aires, así como con la producción social del hábitat y el análisis de distintos conflictos ambientales.

Este documento reconstruye el surgimiento y desarrollo de las distintas tipologías de hábitat que albergan a los sectores populares –villas, asentamientos, inquilinatos y hoteles pensión, casas tomadas, conjuntos de vivienda pública- en el marco del proceso más amplio de expansión del AMBA¹.

En esta línea, se identifican los principales procesos económicos, sociales y políticos que, desde su fundación, fueron moldeando la morfología del AMBA y condicionando las posibilidades de los sectores populares para acceder a la ciudad, dando forma a las distintas tipologías y localizaciones del hábitat popular.

Dentro de la categoría de hábitat popular incluimos un conjunto de modalidades de

¹ Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación multidisciplinario “Entre la reproducción de marginaciones sociales y el derecho a la ciudad: efectos de la localización residencial sobre la vida cotidiana de la población de bajos ingresos en el Área Metropolitana de Buenos Aires” (PIUBAMAS MS5: Programa Interdisciplinario de la UBA sobre Marginaciones Sociales, Facultad de Ciencias Sociales-UBA) dirigido por la Dra. María Carla Rodríguez y co-dirigido por la Dra. Hilda Herzer, cuyo objetivo principal es profundizar la comprensión de las formas actuales que adquiere la segregación socioterritorial (en distintas escalas), y su contribución a la reproducción de las marginaciones sociales, expresadas mediante el acceso (o no) a las estructuras de oportunidad asociadas a la vida en la ciudad, y por ende, a la condición de ciudadanía. Para ello, se realiza un estudio comparativo de 5 casos en función de diferentes tipologías de hábitat popular en localizaciones diferenciales del Gran Buenos Aires.

vivienda urbana que combinan diversas situaciones de producción y acceso, a través de las cuales los sectores populares, han satisfecho de manera deficitaria sus necesidades habitacionales. Utilizaremos en este trabajo el concepto de “sectores populares” para referirnos a una pluralidad de grupos sociales, heterogéneamente insertos en el mercado laboral, y que históricamente han quedado fuera de la posibilidad de acceder a una vivienda en la ciudad a través de los mecanismos del mercado inmobiliario formal.

Por ello el Estado desempeña un papel fundamental – por acción u omisión- en el desarrollo de estas modalidades de hábitat. Actúa según la lógica de lo público, a través de políticas y regulaciones, sustentando el despliegue de la lógica de la ganancia y de la lógica de la necesidad, que en contradictoria y compleja articulación, producen y reproducen la ciudad capitalista. La lógica de la ganancia, entiende la ciudad como objeto y soporte de negocios, mientras que la lógica de la necesidad es impulsada por los grupos y sectores sociales que no logran procurar sus condiciones de reproducción en el ámbito de la dinámica mercantil (Herzer y Pérez, 1994). En términos generales, la intervención del Estado, ha tendido a favorecer la producción capitalista del hábitat y la función mercantil de la vivienda, obligando a los sectores populares a insertarse en la ciudad en formas deficitarias de hábitat (Rodríguez y Di Virgilio, 2007). A través de sus políticas públicas, entendidas como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (O’Donnell y Oszlak, 1981: 112), impulsa o restringe el desarrollo de distintas formas de hábitat popular, delineando su surgimiento y crecimiento en distintas zonas y localizaciones de AMBA.

A lo largo de este documento, se avanza en un análisis en dos niveles: a nivel macro regional, se recuperan las grandes tendencias que confluyeron en el desarrollo y la expansión metropolitana de Buenos Aires así como, en ese contexto, en el desarrollo de las distintas formas de hábitat popular que hoy se reconocen en la ciudad.

A nivel intraurbano, se trata de reconocer marcas y efectos de esas tendencias a escala barrial y sus incidencias en las formas de inserción de los sectores populares en la ciudad. Para ello, se trabaja sobre seis casos con localizaciones diferenciales que pueden incluir una o más tipologías de hábitat popular: dentro de los límites de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se analizan villa 31, La Boca, Soldati y Lugano; y en el conurbano bonaerense Villa Tranquila (Avellaneda, primera corona) y Barrio San Gerónimo (Almirante Brown, segunda corona).

Para el abordaje particular de los casos, se privilegió la tarea de integración de resultados plasmados en documentos y publicaciones de resultados de investigación que llevan adelante, en común o de manera individual, diferentes integrantes – becarios y tesistas- del equipo del proyecto.

Asimismo, para el proyecto dentro del cual se enmarca el presente trabajo, se elaboraron documentos para la caracterización de los casos de estudio². En los mismos, se tuvieron en cuenta cuatro dimensiones. Una dimensión urbanística, a partir de la descripción de las características generales de los barrios y tipologías de hábitat popular; una dimensión vinculada al desarrollo y al estado actual de las dotaciones de servicios y equipamiento; otra relacionada a las dinámicas actuales del mercado inmobiliario y de suelo en los barrios y el comportamiento particular de las tipologías estudiadas; y por último una dimensión político normativa, contemplando las políticas públicas, programas y proyectos ejecutados desde los diferentes niveles de gobierno que tienen impacto sobre las posibilidades de acceso al hábitat y sus características a nivel territorial.

La utilización de estudios de caso posibilita un juego de escalas que tiene dos ventajas. Por un lado, los casos permiten profundizar sobre los impactos de los grandes procesos políticos, económicos y sociales que fueron modelando la configuración territorial de Buenos Aires identificando sus marcas concretas, en una escala reducida. Por otra parte, el mayor nivel de detalle permite poner en evidencia las diferencias que las transformaciones urbanas y las políticas públicas asumen en distintas localizaciones.

En el campo de las políticas públicas, el doble nivel de análisis permite complementar un estudio de las políticas de gran impacto en el desarrollo urbano y de las tipologías de hábitat popular, vinculadas con matrices de intervención estatal, con un análisis de planes y programas más específicos, que expresan esos lineamientos, pero también permiten visibilizar las contradicciones internas del aparato estatal, cuyos impactos son muchas veces menores, sólo observables a nivel barrial.

Con el fin de hacer fluida la lectura, los casos se irán introduciendo en el recorrido del documento en la medida en que contribuyan a ilustrar los impactos – o variaciones- de las tendencias generales que se irán exponiendo, de modo que serán recuperados

² Arqueros y von Lücken (2011) Documento Avellaneda; Ferme, Ostuni y Perea, (2011) Documento Lugano; Guevara y Zapata (2011) Documento La Boca; Perelman y Raspall (2011) Documento Soldati; Ramos y Vitale (2011) Documento villa 31; Di Virgilio y Rodríguez (2011) Documento San Jerónimo.

en distintas ocasiones a lo largo del trabajo.

Por razones analíticas y expositivas, este documento se organiza a partir de una periodización que toma como elementos fundamentales los distintos modelos de acumulación que se fueron estructurando a lo largo de la historia y los distintos patrones de intervención estatal. Quedaron de este modo definidas tres grandes etapas en las que se desarrollará el trabajo.

Una primera etapa, desde la fundación de la ciudad en 1536 hasta la crisis mundial de 1930, corresponde al desarrollo del modelo agro exportador en Argentina, y al aporte de las primeras grandes oleadas migratorias, provenientes fundamentalmente de Europa. En esta etapa se destacan el surgimiento y expansión de los conventillos e inquilinatos como tipología dominante de hábitat popular del período y el incipiente esbozo de las primeras villas dentro de la CABA.

Una segunda etapa se extiende desde 1930 hasta 1976, en consonancia con el despliegue del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones. Se destaca la expansión y crecimiento poblacional, fruto de importantes migraciones internas campo-ciudad, que acompañaron al desarrollo industrial. En relación a las tipologías de hábitat popular, se consolidaron y expandieron las villas miseria y, en la década del 1960, el hotel-pensión en áreas centrales. En esta etapa, a través de políticas directas e indirectas, el Estado asumió un rol activo en relación con el problema habitacional.

Por último, la tercera etapa, desde el último gobierno militar hasta la actualidad, corresponde a la progresiva implantación del neoliberalismo en la Argentina, y a la consolidación de una ciudad en donde las fuerzas del mercado tienden con inusitada intensidad a expulsar a los sectores populares de áreas centrales hacia las localizaciones más precarias y peor servidas y esto, tanto en los intersticios urbanos como en las periferias de la expansión.³

De este modo, los resultados generales de este trabajo, tienen por objetivo contribuir a profundizar la comprensión de las formas actuales que adquiere la segregación socioterritorial y, en particular, el papel de la localización en la reproducción de los diversos efectos que genera.

3 Si bien se buscó mantener un equilibrio entre las tres etapas, la multiplicación de las líneas de intervención estatal y el mayor nivel de información disponible sobre las transformaciones que atravesaron los casos de estudio en años recientes, complejizaron tanto el análisis como la escritura, haciendo el último apartado algo más extenso.

2. BUENOS AIRES 1536 – 1930. DEL ORIGEN DE LA CIUDAD AL ORIGEN DE LA METRÓPOLIS.

Los primeros pasos. Desde la fundación hasta la independencia de España.

El 6 de enero de 1536 Pedro de Mendoza llegó al Río de la Plata, liderando una expedición que involucraba a unos mil quinientos hombres, atraídos por rumores de reinos ricos en plata que debían ser encontrados y conquistados. En las proximidades del Riachuelo, fundaron el poblado de Nuestra Señora del Buen Aire. Azotados por el hambre, por la hostilidad con la que los querandíes habían respondido a su prepotencia, y por disputas intestinas entre los mismos colonizadores, terminaron abandonado el lugar en 1541. Una vez que la Sierra de la Plata había sido encontrada en otras tierras por otros españoles, los colonizadores comenzaron a concentrarse en la riqueza de la tierra, y el ganado cimarrón que en esos años se había multiplicado en la pampa bonaerense, empezó a ser valuado con otros ojos. Al mismo tiempo, desde los prósperos poblados de Asunción, Córdoba y Tucumán comenzaba a pujarse por un puerto con salida al Atlántico para exportar sus crecientes excedentes de producción. En ese contexto, con el apoyo de la Corona española, Juan de Garay encabezó una segunda expedición con setenta personas, en su mayoría mestizos indo-españoles ya no alucinadas por míticas riquezas, sino dispuestas a asentarse definitivamente, que culminó, el 11 de junio de 1580 con la fundación de la Ciudad de la Santísima Trinidad y del puerto de Santa María del Buen Ayre. Esta sería la segunda y definitiva fundación de la actual ciudad de Buenos Aires (Abel Orquera, 2006; Scobie, 1986).

La organización del espacio urbano de la ciudad acentuaba la condición portuaria, valorizando una franja que se extendía de forma paralela a la costa a lo largo de 180 kilómetros entre Magdalena y el norte de Zárate, cuya profundidad sólo supera los 8 kilómetros a la altura del río Luján.

En esa sección hay un área central, casi equidistante de los extremos, en la que se instaló el núcleo urbano, rodeado por quintas, huertas y tierras comunales. En el ámbito específicamente urbano, el espacio se organizó en torno de la plaza y se privilegió, una vez más el área más cercana al río (Figueira, 2006a: 112).

Desde su fundación, Buenos Aires fue progresivamente poblándose y creciendo, sintiendo tanto los avatares de la política mercantil que la Corona imponía al puerto de Buenos Aires, como las repercusiones de las guerras europeas en el comercio intercontinental. Influida por las presiones de Lima y Sevilla, que intentaban monopolizar el tráfico con Potosí, los intercambios autorizados por la Corona eran muy acotados, y desde sus inicios la ciudad sobrevivió gracias a un tenue contrabando

del que era cómplice incluso el Gobernador. Mientras en sus campos y chacras se producían los alimentos consumidos en la ciudad a bajo costo, prácticamente todos los productos que exigían alguna elaboración eran importados, puesto que los artesanos más hábiles preferían radicarse en Potosí o marchar a ciudades del interior antes que permanecer en Buenos Aires, que no podía superar su status de aldea miserable. La ciudad empezó paulatinamente a prosperar gracias al progresivo aumento del contrabando que tuvo lugar a partir de la fundación de Colonia de Sacramento en 1680 por parte de los portugueses. La actividad comercial experimentó significativos incrementos tras la creación del Virreinato del Río de la Plata, que tenía a Buenos Aires como capital, y con la sanción del Reglamento de Comercio Libre de España a Indias de 1778, que liberaba el intercambio entre puertos españoles y americanos. Este proceso de liberalización comercial culminaría con la definitiva apertura decidida por el Virrey Cisneros en 1809 (Romero, 2006).

La creación del Virreinato del Río de la Plata produjo importantes transformaciones en la ciudad. Toda la región se reorientó hacia el Atlántico, y Buenos Aires asumió un rol económico clave, sentando las bases de su hegemonía sobre la región. La ciudad comenzó a crecer económica y demográficamente a partir de la radicación de comerciantes consignatarios de importantes casas españolas y de un sector burocrático relativamente complejo (Rapoport y Seoane, 2007), que generaron nuevas necesidades y estimularon la actividad de artesanos y comerciantes locales (Romero, 2006).

Los saladeros y la prehistoria del modelo agroexportador.

Hacia fin del siglo XVIII, la ciudad ya contaba con cerca de 40.000 pobladores, y comenzaba a consolidar no sólo su centro histórico, sino también su primera conurbación, expandiéndose en sus barrios cercanos y en la periferia, a partir de la subdivisión de tierras.

Durante la primera mitad del siglo XIX, la ciudad experimentó un conjunto de transformaciones que impactaron en diversa medida sobre su estructura urbana. Hasta 1815, los metales preciosos extraídos de Potosí seguían constituyendo el principal recurso exportable. Sin embargo, la imposibilidad de los comerciantes locales de competir con sus pares británicos, una vez abierto completamente el puerto al comercio internacional, fue un incentivo para concentrar la inversión en el sector pecuario, en un contexto en el que la economía ganadera del litoral se encontraba deprimida por las guerras civiles, y la capacidad de enriquecerse a través del comercio interior se deterioraba por la imposibilidad de los productos del interior de competir con los importados de Europa. Comenzó a tomar forma una economía agroexportadora,

que se consolidaría a partir de la segunda mitad del siglo, en la que la producción y exportación de cueros y carne salada primero, y lana después, iban a volverse el polo dinámico de la economía, e iban a permitir a un sector latifundista concentrado de origen criollo, hacerse de importantes fortunas (Lynch, 2006).

Los primeros saladeros de Buenos Aires se establecieron a principios del siglo XIX en la zona sur, en el área de Quilmes, Avellaneda y Barracas. La actividad saladeril, que experimentó su mayor crecimiento durante el gobierno de Rosas, rápidamente comenzó a verse regulada por un conjunto de normativas de corte higienista que intentaban controlar su actividad, y que llegaron a prohibir definitivamente los saladeros y graserías en el municipio de la ciudad y en las inmediaciones del río Barracas en 1871 (Silvestri, 2003).

Hasta 1850 el crecimiento demográfico de la ciudad fue moderado, pero su composición cambió notablemente, adquiriendo mayor peso económico y social los comerciantes ingleses y franceses, que los españoles. Los sectores dominantes, criollos y extranjeros, empezaban imitar el modo de vida de las elites europeas, y comenzaron a esforzarse por darle a la ciudad, al menos en su parte céntrica, un aspecto europeo.

Durante este período, la ciudad fue consolidando su condición de centro comercial y burocrático, sin lograr resolver sus principales problemas de infraestructura. La circulación en la ciudad era a caballo o a pie, dificultada por el mal estado de sus calles, en su mayoría de tierra, lo que obstaculizaba su extensión, que conservaba, en su cotidianeidad, un espíritu colonial (Figueira, 2006b).

No obstante, en todas las direcciones el núcleo urbano aumentó su dimensión y densidad, volviéndose al mismo tiempo más compacto, cubriendo casi completamente el rectángulo formado por las actuales avenidas Callao-Entre Ríos, Humberto Primo, Santa Fe, y el Río de la Plata. En la periferia, comenzaban a formarse los poblados de Flores y Belgrano, como localidades separadas.

El despegue del modelo agroexportador y el auge de la inmigración.

A partir de 1850 se sucedieron una serie de transformaciones que cambiarían profundamente la fisionomía de la ciudad. Tras la victoria porteña en las guerras que enfrentaron a las provincias contra Buenos Aires, luego de la independencia de España, se consolidó un modelo de acumulación ya con un nítido perfil agroexportador, y la ciudad comenzó a crecer económicamente, demandando infraestructuras y mano de obra para su desarrollo.

El período que va desde 1855 hasta 1915 fue de gran aumento de la población de la ciudad, que tuvo un crecimiento promedio anual de 47,4 por mil, notablemente mayor que la media del país, llegando a albergar en 1915 el 19,8% de la población total de Argentina. La inmigración extranjera representó el 63,9% del incremento poblacional total. En términos absolutos, la población creció de 94.937 en 1855 a 1.634.259 en 1915, cuando el flujo se detiene a causa de la Primera Guerra Mundial, para reanudarse luego, creciendo de 1.696.611 en 1920 a 2.236.148 en 1930 (Lattes, Andrada y Caviezel, 2010).

Fomentada con el propósito de poblar el campo, la inmigración vio cerradas sus puertas a la propiedad de la tierra rural, y se radicó principalmente en las ciudades más grandes. La población se fue insertando en distintas posiciones dentro del mercado de trabajo: en el sector de la construcción, muy dinámico a causa del desarrollo de infraestructura y de la edificación de viviendas; en industrias vinculadas al sector agroexportador; en industrias ligadas a la producción para el consumo doméstico; en el sector servicios; en comercios y en todo un conjunto de actividades que la vida urbana permite desarrollar.

Como resultado de estos procesos se desarrollaron y fueron incorporando a la ciudad los barrios de la Boca y Avellaneda, que constituyen dos de nuestros casos de estudio. La Boca había surgido a principios del siglo XIX, cuando sus primeros pobladores comenzaron a asentarse alrededor del núcleo portuario del Riachuelo. Si bien desde principios del siglo la ciudad fue consolidando su expansión hacia el sur, hasta 1850 la Boca se hallaba separada del centro por un conjunto de quintas y recreos atravesadas por la calle Larga (actual Montes de Oca). Con la llegada del tranvía en 1870 y el remate y parcelamiento de la zona en 1886, el barrio comenzó su proceso de incorporación a la ciudad. Administrativamente la Boca dejó de ser territorio provincial y se integró a la ciudad en 1880, con la federalización de Buenos Aires. A fines de siglo, tenía puerto, escuela, iglesia, ferrocarril y tranvía (Herzer, 2008: 42).

En este período, Avellaneda se desarrolló y se transformó en punto de afluencia, depósito y embarque clave del modelo agro-exportador argentino, a partir de las obras de rectificación y dragado del Riachuelo, que permitían el ingreso de buques de ultramar, y la construcción del Mercado Central de Frutos (Arqueros y von Lücken, 2011).

El impacto de un crecimiento poblacional de tal magnitud, en una ciudad de rasgos aún coloniales, carente de infraestructura, fue enorme. La estructura edilicia de la ciudad carecía de una oferta suficiente para satisfacer decentemente el crecimiento poblacional, y el Estado, que se movía dentro de los cánones del pensamiento liberal,

sólo confiaba en el mercado para su solución (Pastrana, Bellardi y Di Francesco, 2010).

Los conventillos, o las consecuencias del libre juego del mercado.

Los conventillos fueron la respuesta del mercado a la demanda de alojamiento económico de los inmigrantes pobres. Próximos a las fuentes de trabajo, los primeros conventillos consistían en antiguas casonas del centro, al sur de la Plaza de Mayo, abandonadas por sus propietarios que se trasladaron a las nuevas áreas de clase alta, y que fueron subdivididas para alquilar por habitaciones. Otros conventillos, sobre todo en la Boca, fueron construidos con materiales de baja calidad para tal fin.

Con poca inversión de capital, y bajos costos de mantenimiento, el alquiler de piezas se convirtió en una atractiva alternativa para grandes inversores y pequeños y medianos propietarios, por la que lograban obtener ganancias que se calculaban en un 30 a 36% anual (Scobie, 1986). Los valores de los alquileres significaban una porción significativa del ingreso de los trabajadores y sus familias, y se encontraban en constante aumento (ver cuadro N°1). Los precios de los alquileres aumentaban sin relación con los incrementos salariales, produciendo graves desfasajes en los períodos de crisis, cuando los ingresos de los trabajadores caían mientras los alquileres seguían creciendo. Las familias terminaban pagando los incrementos con mayores niveles de hacinamiento. La magnitud de la demanda, y los réditos del negocio, llevaron a una gran proliferación de los conventillos, que albergaron alrededor de un 20% de la población urbana en el período (ver cuadro N°1).

Cuadro N°1a. Cantidad de Casas de Inquilinatos, de piezas y de inquilinos, intensidad de ocupación y porcentaje de inquilinos sobre total de la población.

Año	Cantidad			Promedios			% de Inq. sobre población total CABA
	Casas	Piezas	Inq.	Inq. por pieza	Inq. por casa	Piezas por casa	
1881	1.821	25.323	65.260	2,58	35,8	17,8	21,6
1883	1.868	25.645	64.156	2,50	34,3	13,7	18,3
1886	1.970	27.363	79.233	2,90	40,2	13,9	19,8
1890	2.249	37.603	94.723	2,52	42,1	16,7	17,3
1896	1.862	-	-	-	-	-	-
1903	-	-	-	-	-	-	-
1904	2.462	43.873	138.188	3,15	56,1	17,8	14,1
1907	2.500*		150.000*	-	-	-	-
1912	-	-	-	-	-	-	-
1913	-	-	-	-	-	-	-
1914	-	-	-	-	-	-	-
1919	2.967	45.026	148.393	3,30	50,0	15,2	8,9

Cuadro N°1 b. Valor del alquiler mensual en Casas de Inquilinato y relación alquiler/salario según ocupación.

Año	Alquiler Mensual \$m/n	Monto alquiler x 100 / Salario mensual estimado		
		Obreros industriales	Oficial Albañil	Oficial Carpintero
1881	5,23	-	13,6	-
1883	5,44	-	9,6	-
1886	11	16,4	-	19,3
1890	15,51	18,7	-	21,5
1896	18	19,2	-	21,4
1903	14,90	-	17,7	16,6
1904	15,47	-	16,5	18,4
1907	27,5	-	22,7	-
1912	28,15	30,1	27,6	26
1913	27,4	-	22,1	-
1914	23,2	27,2	24	-
1919	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a Yujnovsky (1974) y para los datos de 1907 marcados con * Scobie (1986).

La distribución de los conventillos en el territorio de la ciudad no era homogénea ni aleatoria, y la presencia de esta tipología era particularmente significativa en el caso de la Boca. En este período, la Boca recibió un importante flujo migratorio de origen europeo, fundamentalmente italiano, que atraído por la actividad portuaria del Riachuelo incentivó la construcción de conventillos. Como resultado de este proceso, entre 1869 y 1887 el barrio, con 297 casas, llegó a concentrar el 22,92% de los conventillos existentes de la ciudad, y alojaba a un 40% de la población inquilina⁴ (Guevara y Zapata, 2011).

Las condiciones de vida en los conventillos eran sumamente insalubres, con altísimos niveles de hacinamiento, pésima ventilación y sin baños con inodoros. Eran un espacio propicio para la propagación de enfermedades epidémicas, pero el Estado era reticente a intervenir en lo que entendía como un asunto entre privados, oferentes y demandantes de alojamiento (Yujnovsky, 2000). Esta situación se modificó levemente a partir de la epidemia de fiebre amarilla de 1871, cuando el Estado, haciendo suyo el discurso higienista en boga entonces, fue dictaminando un conjunto de normas que regulaban la cantidad máxima de personas por cuarto y las condiciones de higiene, finalmente compiladas en el Reglamento de Construcciones de Casas de Vecindad y Conventillos, sancionado en 1908, pero de escasa gravitación fáctica. El Estado intervenía sólo en situaciones verdaderamente críticas, que pudieran poner en peligro a toda la población de la ciudad, clausurando de manera temporaria las casas de inquilinato (Pastrana et al., 2010)⁵.

Si bien las ideas estrictamente liberales, que sostenían que el Estado no debía competir con la empresa privada sino que debía limitarse a instrumentar la extensión de redes de transporte para permitir que la renta sea apropiada por los particulares fueron dominantes en todo el período (Yujnovsky, 1974), comenzaron a surgir dentro de la clase dirigente de la época opiniones más moderadas. El intendente Torcuato de Alvear, desde una cosmovisión higienista, encaró la edificación del primer conjunto de vivienda pública que tendría la ciudad, cuya construcción se inició en 1887. El

4 Paradójicamente, los conventillos, en tanto estrategia habitacional de los sectores populares y patrimonio arquitectónico del barrio de La Boca, se convirtieron en el centro de un conflicto social que atraviesa el barrio desde hace años. Los conventillos degradados y los numerosos inmuebles ocupados – muchos de ellos ex conventillos que no fueron reclamados durante años por sus propietarios o herederos – están en la base de la formulación e implementación de gran parte de las políticas habitacionales en el barrio de La Boca, como veremos con posterioridad (Guevara y Zapata, 2011).

5 Inaugurando una tradición larga de medidas de “clausura” de vivienda de alquiler popular, que se repetirán periódicamente hasta nuestros días, con reiterada ineficacia.

proyecto definitivo, algo más pequeño que el original, fue finalmente habitado por empleados municipales de jerarquía modesta, siendo su alquiler demasiado elevado para albergar a trabajadores pobres.

A pesar de la explosión demográfica, hasta fines de siglo, la ciudad experimentó una tendencia de crecimiento signada por la concentración de la población sobre el trazado hasta entonces ocupado, densificándose las zonas céntricas a partir de la radicación de grandes contingentes de inmigrantes en los conventillos del centro y distritos aledaños, que incrementaron los niveles de hacinamiento.

La construcción y extensión de las primeras líneas férreas y de tranvías a caballo entre las décadas de 1860 y 1880 contribuyó a la expansión del límite oeste del área edificada desde Entre Ríos-Callao hasta la Jujuy-Centro América (Pueyrredón), y al desarrollo de líneas continuas de edificación hasta Flores, Chacarita y Belgrano (Scobie, 1986). Pero el alto costo de los pasajes en relación a los salarios de los trabajadores impedía al grueso de los inquilinos instalarse lejos de las fuentes de trabajo, y Buenos Aires siguió siendo una ciudad de peatones (Bertoncello, 2010).

La expansión ferroviaria permitió el rápido desarrollo de suburbios ricos que se formaron a partir de loteos en zonas de quintas alrededor de las estaciones, fenómeno que se difundió después de la epidemia de fiebre amarilla (Yujnovsky, 2000). Dentro de la capital crecieron Belgrano y Flores, así como La Boca y Barracas. Por fuera de la ciudad, San Isidro, San Fernando y Tigre, al norte; Moreno al oeste; Avellaneda y Quilmes al Sur. El precio de la tierra rural creció vertiginosamente, aumentando de 5 y 6 a 275 libras esterlinas la cuadra de 150 varas con la sola subdivisión de las parcelas en lotes para vivienda (Gutman y Hardoy, 2007).

En los nuevos barrios, las calles más anchas que las céntricas, respetaban el damero legado por Garay, con ligeras modificaciones vinculadas generalmente con el trazado de algún antiguo camino que unía la ciudad con otros poblados. Los controles municipales sobre la expansión y construcción urbana eran escasos, y sin planos o esquemas directores, ni propuestas para orientar el crecimiento de la ciudad, el damero, de sencilla implantación, fue guiando la expansión urbana, en complicidad con los intereses especulativos. Las manzanas cuadradas e idénticas permitían un máximo aprovechamiento de los frentes de las calles y posibilitaban una rápida incorporación de tierras suburbanas a la ciudad, de modo que fue el mercado inmobiliario, uno de los negocios más dinámicos de la época, el que determinó las tendencias y las formas de la expansión urbana.

El tranvía eléctrico y la expansión de la ciudad hacia la periferia.

La electrificación de la red tranviaria, permitió una baja significativa en las tarifas y un aumento de la velocidad, e incentivó el loteo de tierras con destino urbano en nuevas áreas de la ciudad. Estas parcelas vieron ampliado su mercado a partir de la venta en mensualidades, que se difundió como modalidad de comercialización a partir de la estabilización del peso a inicios del siglo XX (Scobie, 1986). El acceso a la casa propia se volvía una posibilidad para amplios sectores de las clases medias e inclusive para los mejor posicionados dentro del sector obrero. La difusión del loteo implicó una rápida extensión de los límites de la ciudad, que llegaría a completar las zonas intermedias de la ciudad entre el centro y Flores (hacia el oeste), Barracas (hacia el sur) y Belgrano (hacia el norte) (Pastrana et al, 2010: 320).

La calidad del transporte y de las tierras, delineaban distintos patrones de ocupación. Mientras el eje norte continuaba con el movimiento que habían iniciado las elites en el período previo, situándose sobre tierras altas próximas al río, el eje sur se pobló con mayor población de origen obrero, próximos a las locaciones industriales (Bertoncello, 2010).

Las áreas sur y sudoeste eran para 1910 las zonas menos desarrolladas de la ciudad, donde los terrenos eran bajos e inundables. Excepto la Boca y Barracas, esta zona carecía por completo de infraestructura, y era la zona de menor valor inmobiliario, por lo que atrajo la instalación de incipientes industrias, que requerían espacio y producían olores y residuos, y permitió la construcción de viviendas para sectores más pobres (Gutman y Hardoy, 2007).

En este contexto, a partir del loteo de chacras pertenecientes a José Soldati, surgieron los barrios de Villa Lugano y Villa Soldati, que se tomaron como casos de estudio para este trabajo. Ambos barrios constituyen casos paradigmáticos de este tipo expansión urbana de inicios del siglo XX. El mismo José Soldati, quien incluso logró modificar el trazado del ex ferrocarril Gral. Belgrano para que atravesara su propiedad, constituye un prototípico exponente del sector que encontró en la especulación inmobiliaria una importante fuente de lucro. Los primeros pobladores de la zona fueron inicialmente en su mayoría de origen criollo, a los que luego se sumaron inmigrantes de origen italiano, español y armenio que lograban salir de los conventillos céntricos. En Villa Soldati, se instalaron muchos trabajadores ferroviarios, que contaban con préstamos especiales. Los primeros luganenses se incorporan como asalariados a las tosqueras, fábricas de ladrillos, lavaderos de lana, elaboradoras de sebo y curtiembres que se instalaron en la zona asociadas a las actividades de los mataderos emplazados en los

barrios de Liniers y de Mataderos. La proximidad a dichos barrios acercó también a trabajadores vinculados al transporte y faena de ganado, que se incrementarían con la apertura del matadero Lisandro de La Torre y con la instalación, a partir de 1909, de otras industrias metalúrgicas y textiles en la zona. En 1910, se construyó en el barrio de Villa Lugano el primer aeródromo de la ciudad, que funcionó hasta 1934 y otorgó vitalidad al área (Perelman y Raspall, 2011; Ferme, Ostuni y Perea, 2011).

La vida en los barrios suburbanos no era sencilla. Las tierras de la zona eran notoriamente más baratas, pero requerían previamente de la elevación de los terrenos puesto que eran zonas bajas e inundables. Las familias de menores recursos cambiaban el hacinamiento céntrico por el de la periferia, donde las tierras carecían de cualquier tipo de infraestructura. El camino a la casa propia generalmente se iniciaba por la construcción de una única habitación, que luego se iría ampliando por autoconstrucción, hasta llegar a ser una casa completa al cabo de diez a quince años⁶. Las familias que elegían esta opción, no tendrían hasta muchos años más tarde, las facilidades del centro (Gutman y Hardoy, 2007).

Si bien el accionar del Estado se concentraba en la provisión de infraestructura, su actividad fue limitada, selectiva y no planificada, siempre a la zaga del proceso de urbanización. Mientras que para el centenario de la independencia el centro, Barrio Norte y Belgrano contaban con agua corriente, desagües, recolección de residuos y calles pavimentadas, toda la zona sudoeste carecía por completo de infraestructura (Rapoport y Seoane, 2007).

El desarrollo de barrios periféricos no significó el declive de los conventillos céntricos, cuya población continuó aumentando en términos absolutos, sino una disminución relativa del porcentaje de inquilinos sobre el total de habitantes. La concentración de las obras de ornato e infraestructura en el centro, implicó un aumento en la recaudación de las zonas centrales que se trasladaba a los alquileres y volvía cada vez más difícil alquilar en el centro. De este modo, los inquilinos de los conventillos vivían, en líneas generales, más hacinados y pagando alquileres más altos que en la década de 1880. La huelga de inquilinos de 1907, en contra del incremento de alquileres, de las malas condiciones de vida, y del autoritarismo de los encargados, que obtuvo una fuerte

6 De la misma manera, que varias décadas después se desarrollará la autoconstrucción en los barrios de loteos y tomas de tierras en el Gran Buenos Aires, comenzando en este último caso, generalmente por las tareas de relleno de las tierras bajas e inundables. En los 80, el período de construcción de la vivienda bajo esta modalidad autoproducida, se había prolongado en promedio a 24 años. (según estimaciones de ONGs de hábitat que realizan asistencia técnica en el AMBA).

adhesión de los inquilinos, llegando a involucrar a un 80% de los conventillos y a unas cien mil personas (Suriano, 1984), puede leerse como una reacción a esas tendencias alsistas, así como de los cada vez más altos niveles de organización política y movilización social de los sectores populares que traían sus tradiciones político organizativas de sus países de origen (Yujnovsky, 1974).

Si bien el conflicto fue duramente reprimido y los inquilinos no lograron rebajas en los alquileres ni mejoras en las condiciones de vida dentro de los conventillos (Suriano, 1984), la huelga contribuyó al desarrollo y difusión de posiciones reformistas en el tema de la vivienda dentro de sectores de las clases dominantes. De esta forma, y en ese marco, ciertas facciones del gobierno, del Partido Radical, del Partido Socialista y de organizaciones católicas, actuaron como propagandistas de las nuevas concepciones en el campo de vivienda que se alejaban del liberalismo más ortodoxo (Yujnovsky, 1974).

Entre el higienismo y la presión popular: primeras intervenciones estatales en materia de vivienda

Aún cuando en 1905 se sancionaron las primeras leyes y ordenanzas que implicaron una intervención estatal directa en el campo de la producción de viviendas, al autorizar franquicias a constructores de viviendas económicas y la inversión directa del municipio en vivienda obrera, no es hasta 1915, con la sanción de la ley 9677, conocida como Ley Cafferata, que se sienta el primer antecedente significativo en materia de intervención estatal en el campo de la vivienda. A través de esta ley se crea la Comisión Nacional de Casas Baratas, primer organismo público de vivienda creado por el Estado, que se dedicó a la construcción de viviendas individuales y colectivas. Las viviendas colectivas se entregaban en alquiler, ya que hasta la sanción de la Ley de Propiedad Horizontal en 1948, no era posible subdividir las diferentes unidades de un mismo inmueble. Las casas individuales en lote propio fueron entregadas en régimen de propiedad en algunos casos y en alquiler en otros (Aboy, 2005). Inspirada en las sociedades francesas de *Habitation a Bon Marché*, llegó a construir 1012 viviendas hasta su disolución en 1944 (Dunowicz et al., 2000).

La Comisión Nacional de Casas Baratas, no tenía como objetivo la construcción masiva de viviendas económicas para contribuir a la solución del problema de vivienda de las clases populares. Su accionar estaba más relacionado con el ensayo de distintas tipologías de vivienda moderna⁷, que tenían ante todo una función disciplinaria, a

⁷ La discusión de la tipología más adecuada para la vivienda social, que básicamente enfrentaba a partidarios de la vivienda individual en lote propio con defensores de la vivienda colectiva, cobró más fuerza en las décadas de 1920 y 1930 a partir de las nuevas posibilidades constructivas y de la incorporación de la vivienda popular en los programas de la Escuela de Arquitectura y de la realización de los primeros concursos para la construcción de vivienda obrera. Detrás de las distintas posiciones

través de las cuales transformar las pautas del habitar de la población residente en ellas (Liernur, 1984).

Se esperaba que las experiencias desarrolladas por este organismo fuesen luego replicadas por la iniciativa privada. La Compañía de Construcciones Modernas, constituida por miembros de la oligarquía tradicional, se comprometió a construir con subsidios del Estado, en medio de sospechas de corrupción, diez mil viviendas económicas. Finalmente la Compañía construyó cinco mil casas compactas de dos pisos en manzanas tipo “tallarín”, sin espacios de uso público para maximizar el uso del suelo, antes de que rescindieran el contrato en 1929 (Bontempo, 2010).

Ni las viviendas construidas por la Comisión Nacional de Casas Baratas ni las construidas por la Compañía de Construcciones Modernas contribuían a solucionar los problemas habitacionales de los sectores de menores recursos. Sus destinatarios eran fundamentalmente sectores medios, obreros especializados o empleados públicos. Lo mismo acontecía con el crédito hipotecario. Con un proceso de urbanización en auge, las hipotecas constituyeron un sector seguro y rentable en el que colocar el excedente creado por el proceso de acumulación. El crédito hipotecario atraía incluso al capital extranjero, toda vez que las tasas de intereses extraídas en Argentina giraban alrededor del 8% mientras que en Europa ese mismo indicador rondaba el 3%. Si bien el crédito oficial surge a mediados del siglo XIX para enfrentar los altos intereses y los cortos plazos, sus características hacían que sólo llegase a sectores pudientes. Los sectores de menores ingresos no contaban con ahorros previos que les permitieran pagar al contado la diferencia entre la tasación y el precio de mercado, como tampoco para enfrentar las cuotas mensuales que exigen los préstamos al 6% de interés y 1% de amortización en cédulas, más la comisión (Yujnovsky, 1974).

El Banco de la Provincia de Buenos Aires fue la primera entidad pública en otorgar créditos hipotecarios cuando amplió sus funciones en 1852, suplantado en 1872 por el Banco Hipotecario de la Provincia. El Banco Hipotecario Nacional, creado en 1886, tuvo una actividad oscilante, que seguía los vaivenes del mercado financiero mundial. A raíz del clima político de inicios del siglo XX, se introdujeron cambios en su carta orgánica y en las reglamentaciones que regían su actividad, que desde la década de 1910 se irán modificando para poder ofrecer créditos especiales para obreros y empleados públicos. De todas formas, estas transformaciones no se aplicaron hasta

subyacían definiciones políticas, morales, familiares e ideológicas, que tenían como denominador común el entender a la vivienda como un instrumento de reforma social (Aboy, 2005).

la década siguiente. En la práctica, “la acción de los bancos oficiales de crédito real en el período favoreció a los sectores de gran capacidad adquisitiva”, beneficiando incluso la especulación sobre la tierra, ya que más de la mitad de la cartera de créditos correspondía a tierras baldías o sin poblar (Yujnovsky, 1974: 349).

La regulación del Estado en materia de alquileres se impuso recién bajo el gobierno de Yrigoyen, que en 1921 congeló los alquileres y prohibió los desalojos en la Capital Federal y territorios nacionales (Yujnovsky, 1984).

El cinturón negro como prefacio de las villas miseria.

A lo largo del proceso de expansión suburbana, los sectores de menores recursos, que no podían pagar los alquileres céntricos, ni los terrenos en la periferia, desarrollaron barrios de viviendas de emergencia a lo largo de un “cinturón negro”, en las orillas de la ciudad. En tierras bajas e inundables, tanto al norte como al sur de la ciudad, en los bañados de Flores, el arroyo Maldonado, el Bajo Belgrano, el Riachuelo, en las tierras ganadas al río del área portuaria y en las proximidades de los vertederos municipales de basura, se conformaban barrios de viviendas hechas de materiales precarios, que se llegaban a alquilar por 9 pesos oro mensuales (Scobie, 1986).

3. BUENOS AIRES 1930- 1976. AUJE Y CRISIS DE LA METRÓPOLIS INTEGRADORA.

El Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones y su impacto territorial

La crisis mundial de 1929, que puso fin al modelo agroexportador y sentó las condiciones para el desarrollo del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, tuvo importantes consecuencias que imprimieron marcas significativas en el territorio. Por un lado, muchos productores del campo vieron disminuir sus ingresos hasta comprometer su subsistencia, dando lugar a un éxodo rural en masa. Por otro lado, se estimuló la fabricación local de bienes manufacturados que no podían importarse para abastecer el mercado de consumo urbano, fomentando el desarrollo del sector productivo y multiplicando los puestos de trabajo en las ciudades (Torres, 2010: 191). Buenos Aires ofrecía las mejores condiciones comparativas para la instalación de industrias - red de transporte, comunicación, servicios, cantidad de población, mercado interno- y, aprovechando las ventajas de aglomeración, en su territorio comenzaron a multiplicarse las fábricas, que se convirtieron en polo de atracción para población del interior del país que ingresaba a la ciudad en busca de

mejores oportunidades de empleo. La ciudad experimentó un importante crecimiento poblacional, fruto del creciente flujo migratorio⁸.

Hacia la década de 1940 los establecimientos industriales comenzaron a trasladarse desde la Capital hacia la periferia, en busca de espacios más amplios pero sin perder las ventajas que ofrecía la ciudad. Paulatinamente, fueron localizándose en sitios donde encontraron mayores superficies disponibles o mejores accesos a redes de transporte y comunicación. Las vías férreas fueron el primer eje sobre el cual se asentaron la mayor parte de las fábricas hacia el sur (Schvazer, 2000: 214).

De este modo, la expansión industrial tendió a ubicarse en áreas periféricas y a concentrarse sobre los principales accesos a la Ciudad, como por ejemplo en el eje norte sobre la Ruta 9, o en partidos como San Martín, La Matanza o Quilmes (Bertoncello, 2010: 112). Al mismo tiempo, la tradicional concentración de industrias en el sur se reforzó durante este período.

El cambio en el modelo de acumulación y el desarrollo industrial tuvieron un importante impacto en los casos de Villa Soldati, Villa Lugano y Avellaneda.

En Villa Soldati, comenzaron a instalarse industrias sobre todo metalúrgicas, pero también alimenticias y textiles, que se transformaron en las principales dinamizadoras de la zona. Los establecimientos fabriles del barrio se localizaron fundamentalmente en el borde del Riachuelo, entre la Avenida Fernández de la Cruz, la calle Mariano Acosta y Bonorino. En Avellaneda, el crecimiento se acentuó mediante la radicación de un mayor número de establecimientos industriales y el arribo de mano de obra aplicada a las producciones navales, metalúrgicas, químicas, petroquímicas, alimenticias, textiles, gráficas, a las que se deben sumar la modernización de las existentes del cuero y el acopio, acondicionamiento y expedición de frutos del país (Historia de Avellaneda, N° 1 s/d citado en Arqueros y von Lücken, 2011: 1).

Formación, consolidación y expansión de villas.

En este contexto, a partir de la década de 1930, surgen las primeras *villas miseria* de la ciudad. Esta tipología de hábitat popular se produce a partir de ocupaciones

8 “Los 8000 migrantes internos que se recibían por año hasta 1936 pasaron a un promedio de 70.000 entre 1937 y 1943, y a 117.000 en el período 1944- 1947. En total se sumaron cerca de un millón de nuevos residentes en el Gran Buenos Aires, que creció de los 3,4 millones de habitantes en 1936 a 4,6 millones registrados en 1947; en forma previsible, también aumentó su incidencia en ese conglomerado urbano, desde el 12 por ciento en 1936, al 29 en 1943; y al 37 en 1947, proporciones que se incrementaron aún más entre los estratos más bajos” (Torres, 2010: 192).

espontáneas – por lo general prácticas individuales y diferidas en el tiempo- sobre terrenos de propiedad estatal o privados, conformando barrios de viviendas precarias, de traza urbana irregular, con una alta ocupación del suelo, caracterizados por la carencia de infraestructura y equipamientos (Di Virgilio, Arqueros, y Guevara, 2011). Por lo general, su localización inicial estuvo relacionada con las oportunidades de obtener empleo en las proximidades, lo que abarataba los costos de movilidad de los trabajadores.

Su desarrollo se relacionó también con la tolerancia por parte del Estado⁹, en un contexto en que el acceso a la vivienda constituía un problema individual cuya solución correspondía fundamentalmente a la iniciativa privada y quedaba librado a las posibilidades del poder adquisitivo de la población en el mercado (Yujnovsky, 2000: 442). El aumento de las migraciones internas agudizó el problema del déficit habitacional, y las villas cobraron mayor importancia durante la década de 1940, constituyendo una alternativa para habitar en la ciudad para aquellos sectores que no podían acceder a otras modalidades de hábitat. En sus inicios fueron concebidas por sus habitantes como un paso transicional en el camino del ascenso social, pero con el pasar de los años, fueron convirtiéndose en un hábitat permanente.

En la Ciudad de Buenos Aires, las villas tendieron a localizarse en zonas centrales y en el sector sur próximo al Riachuelo. En los partidos de la primera corona, se localizaron próximas a la ciudad central y en la cercanía de las zonas industriales y las cuencas inundables de los ríos Matanza-Riachuelo y Reconquista (Di Virgilio et al, 2011).

En el proyecto de investigación se incluyeron tres villas de emergencia situadas en diferentes localizaciones: la Villa 31-31bis y la Villa 19 en la Ciudad de Buenos Aires, y Villa Tranquila en el partido de Avellaneda.

La villa 31- 31 bis¹⁰, ubicada en el barrio de Retiro de la CABA, surgió en los años 1930. Fue la primera villa de la ciudad, cuyo origen se vincula al asentamiento de migrantes europeos en los alrededores del Puerto Nuevo y las estaciones de tren de Retiro, que constituían importantes fuentes de empleo. Inicialmente las viviendas eran extremadamente precarias, pero tras algunas intervenciones por parte del gobierno local, se consolidó un primer núcleo de viviendas en lo que se conoció como “Barrio

9 La “tolerancia” en determinadas coyunturas también será una definición que se reitera, por ejemplo, en los 80, para posibilitar el proceso masivo de ocupación de edificios en áreas centrales de Buenos Aires.

10 La villa 31 fue modificando su configuración a lo largo de su historia. Actualmente al sector más consolidado se le agrega otro que recibe la denominación de Villa 31 Bis. Ambas son consideradas un solo asentamiento, inclusive en la ley que dispone su urbanización y que reconoce para tal fin el polígono comprendido entre Calle 4, vías del Ferrocarril Gral. San Martín, prolongación virtual de la Av. Pueyrredón, Calle 9, Av. Pte. ramón S. Castillo y prolongación virtual de la Av. Gendarmería Nacional (Ley 3.343/09 citado en Vitale y Ramos, 2010).

Inmigrantes”, que actualmente forma parte de la Villa 31.

Entre 1956 y 1958 se ocuparon nuevos espacios en la zona y surgieron los barrios Comunicaciones, YPF y Güemes, conformados en su mayoría por inmigrantes del interior del país y, en menor medida, de países limítrofes. Esta expansión vino de la mano de la extensión de luz eléctrica y la provisión de canillas comunitarias en algunos puntos del barrio. Si bien para entonces ya había intenciones por parte del Gobierno de erradicar los barrios o, al menos de “congelar” la cantidad de población, gracias a la organización de los vecinos y su resistencia al desalojo lograron que se realicen algunas obras, como el relleno de varias hectáreas inundables, mejoras en las calles internas y tendido de alumbrado público, lo que facilitó el funcionamiento de los servicios de transporte y la accesibilidad respecto del resto de la ciudad (Cravino, 2009).

La Villa 19 (INTA), ubicada en el barrio de Villa Lugano, fue uno de los primeros asentamientos precarios del área sudoeste de la ciudad de Buenos Aires. Sus orígenes se asocian al establecimiento de la fábrica textil INTA que, instalada en 1944, se convirtió en un polo de atracción para familias provenientes principalmente del interior del país en busca de mejores condiciones de vida. A partir de entonces se inició un proceso de ocupación paulatina del suelo, que se intensificó hacia 1965 (Ferme et al., 2011). En Avellaneda, las primeras villas datan de la década de 1930 (Ratier, 1971). Villa Tranquila¹¹ se formó en 1936 en tierras de propiedad fiscal, próximas al centro del partido de Avellaneda y a la Ciudad de Buenos Aires, sobre terrenos inundables. Atraídos por posibilidades de empleo, sus primeros pobladores trabajaban en los frigoríficos - el Anglo, La Negra, La Blanca, Ciabasa- e industrias - Molinos, Astilleros Alianza y Príncipe y Menghi - aledaños al barrio, y en el puerto (PROMEBA, 2006 citado en Arqueros y von Lücken, 2011: 1).

Nuevas definiciones en política habitacional. Los primeros gobiernos peronistas.

La consolidación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones fue acompañada por importantes transformaciones en el papel del Estado.

Con el primer gobierno peronista comenzó a redefinirse el problema de la vivienda, y se formularon políticas favorables a la redistribución de ingresos hacia los sectores asalariados, iniciando un período de fuerte intervención estatal directa en materia habitacional. En un contexto en el que el alza de los alquileres y la escasez habitacional determinaron la necesidad de proveer de vivienda a amplios sectores de la población, el peronismo se hizo cargo del déficit de viviendas, agravado por la presión poblacional

¹¹ Actualmente Villa Tranquila se encuentra delimitada por la avenida Roca hasta Pinzón de este a oeste y por C. Tellier y Montes de Oca, y en paralelo a las vías del ferrocarril hasta la calle 25 de Mayo de norte a sur.

de los migrantes internos.

En este contexto, el gobierno dio un nuevo marco al problema de la vivienda de los trabajadores al consagrar su derecho como uno de los pilares del “derecho del bienestar” incorporado al texto constitucional reformado (Aboy, 2005: 71).

Entre 1943 y 1955 la política de vivienda estuvo al mismo tiempo orientada a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores, y a fomentar el mercado interno, mediante el impulso de la industria de la construcción y la redistribución de ingresos, favoreciendo a los sectores populares (Yujnovsky, 2000: 443).

Además de impulsar la construcción directa de viviendas, la intervención formal del Estado introdujo otros instrumentos como la Ley de Alquileres, la Ley de Propiedad Horizontal y el acceso al crédito barato a través de Banco Hipotecario Nacional (BHN). Estas medidas se articularon con otro conjunto de políticas que podríamos denominar indirectas como el subsidio al transporte, a partir de la nacionalización del ferrocarril en 1948, y la inversión en infraestructura, que tuvieron fuerte impacto en el proceso de urbanización del AMBA.

Control de alquileres y Ley de Propiedad Horizontal.

En junio de 1943, a partir del decreto 1580 del gobierno militar, se inició un período en el que prácticamente fue eliminado el funcionamiento del submercado de alquiler (Yujnovsky, 1984: 77).

A través de esta medida se dispuso el congelamiento del precio de los alquileres, la prórroga de los contratos, la suspensión de los desalojos y se creó la Cámara de Alquileres. Aplicada en un contexto en el que, en base al Censo Nacional de 1947, el 82% de las viviendas ocupadas en Buenos Aires eran alquiladas, la política tuvo gran impacto redistributivo (Ballent, 2009: 214).

La regulación de los alquileres y restricciones para desalojos originaron la depreciación del valor de la vivienda que estaba alquilada y facilitó la negociación para su traspaso a la propiedad.

Por otra parte, en 1948, se sancionó la Ley de Propiedad Horizontal que permitió que la propiedad de los edificios de departamentos –que hasta ese momento debían ser considerados como una unidad- fuera compartida entre los co- propietarios de las distintas unidades locativas. A partir de su sanción, se admitía la división por departamentos, estableciendo la propiedad exclusiva, lo que dio lugar al surgimiento

de un nuevo tipo residencial urbano: el edificio en propiedad horizontal (Torres, 1993; Ballent, 2009). Antes de la sanción de esta ley, los pequeños propietarios solo podían vivir en su propiedad si se trataba de casas individuales, lo que traía como consecuencia la necesidad de alejarse del centro (Torres, 1993).

La Ley de Propiedad Horizontal, flexibilizó el acceso a la propiedad inmobiliaria y el uso del suelo urbano, principalmente para una demanda solvente de clase media y alta (Bertoncello, 2010: 115). Con los alquileres congelados, muchos propietarios de inmuebles vendieron las viviendas a precios ventajosos para los inquilinos. También fomentó la construcción privada en altura y fue uno de los instrumentos de densificación de la ciudad¹² (Gutman y Hardoy, 2007: 209).

Como contracara de este proceso, el congelamiento de los alquileres dio lugar al surgimiento del *hotel-pensión*, como estrategia del sector orientado al lucro inmobiliario para sortear la ley y ampararse en un régimen diferente al de las locaciones. De esta forma, los residentes de los hoteles-pensión fueron tratados como “huéspedes”, una figura más vulnerable a la variación de los precios y a los desalojos. En los hechos, el hotel pensión constituyó una tipología similar a los conventillos, que funciona en un edificio subdividido en cuartos en los que habitan personas solas o grupos familiares, compartiendo espacios comunes, pero en una situación de mayor vulnerabilidad jurídica¹³. Esta tipología de hábitat fue creciendo hasta llegar a albergar al 10% de la población metropolitana en 1970 (Yujnovsky, 2010: 446).

Nacionalización de los ferrocarriles y el auge de los loteos económicos.

Los cambios en la gestión del transporte urbano tuvieron gran impacto en la configuración del AMBA, tanto en lo que respecta a la expansión del desarrollo industrial como al acceso a la vivienda por parte de los sectores populares.

En la década de 1940 Buenos Aires ya contaba con una extensa red de ferrocarriles suburbanos, utilizada básicamente para los desplazamientos cotidianos (Torres, 1993: 12). En 1948 el gobierno nacionalizó los ferrocarriles, y en forma paralela definió un esquema con un fuerte efecto redistributivo, transformando áreas suburbanas en una alternativa de acceso a la vivienda para los sectores populares. La red ferroviaria

¹² En 1944 se sancionó el Código de Edificación, que sustituía al reglamento de construcciones de 1928. Esta nueva reglamentación fue vista como un avance de la intervención del Estado en el desarrollo de la ciudad y en la definición de la propiedad privada, sobre la idea de que “el urbanismo era función esencial del Estado moderno” (Ballent, 2009: 218).

¹³ Se trata de una forma de locación encubierta. El artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de 1996, manda explícitamente a intervenir para desterrar esta situación, pero en los hechos, no se ha dado un paso de política en esa dirección.

se complementaba con las líneas de colectivos, que desde la década de 1930 desempeñaban un importante papel en el sistema de transporte, haciendo accesibles las zonas intersticiales entre las estaciones (Ballent, 2009: 41).

Favorecidos por la política de transporte, a partir de 1945, los loteos económicos permitieron a una parte importante de la población de bajos ingresos acceder a la propiedad de la tierra en áreas suburbanas y autoconstruir sus viviendas (Torres, 1993: 16). En 1950 se sancionó la Ley 14.005 que legisló sobre la venta de tierras por mensualidades, estableciendo entre otras condiciones, que el comprador podía exigir la escrituración con el 25% de las cuotas pagas. Los únicos dos requisitos que se establecían para la venta de los lotes eran que debían tener una dimensión de al menos 300 m², los mismos no podían estar embargados y los títulos debían estar en regla (Clichevsky, Herzer, Pérez y Satterthwaite, 1990: 330).

Los loteos se caracterizaron por un trazado simple del suelo sin planificación, lo que dio lugar a loteos extensos de baja densidad, carentes de servicios básicos e infraestructura (Bertoncello, 2010: 114). Los mismos resultaron accesibles para la potencial demanda que significaba el creciente sector asalariado, dando lugar también a la especulación y al negocio inmobiliario. Sin una adecuada regulación, el incremento de la demanda permitió la valorización de grandes propiedades periféricas sin inversiones importantes por parte de propietarios y promotores, atrayendo capitales inmobiliarios en un contexto de congelamiento de alquileres.

Recién en 1960 se aprobaron las primeras leyes que restringían la venta de lotes inundables (Clichevsky et. al., 1990: 279).

Inicialmente, los loteos se expandieron alrededor de los ejes viales y ferroviarios, y luego hacia los intersticios. La localización industrial hacia la periferia influyó en este proceso, puesto que alrededor de los establecimientos se conformaron barrios por loteo en donde se alojaron trabajadores (Bertoncello, 2010: 114).

El barrio San Gerónimo en Almirante Brown, incluido como caso de estudio, se conformó en este contexto de desarrollo de los loteos. El barrio¹⁴ surgió hacia fines de la década de 1960, pero a partir de la ocupación de tierras rurales por parte de varias familias, que tampoco podrían acceder a los loteos. Se trata de una ocupación de tierras pionera, respecto de las que se masificarán en la década de 1980 en el Gran Buenos Aires, empezando por Quilmes, La Matanza y Moreno. En este caso, la Iglesia Católica desempeñó un papel central en el proceso de formación y consolidación, no sólo a partir de la realización de mejoras en las condiciones del lugar, sino también

14 Actualmente, se encuentra comprendido entre la Av. San Martín, la calle Mendoza (anteriormente Maipú), la calle Pte. Perón (que anteriormente se llamó Belgrano y luego Gorriti), y la calle El Picaflor.

porque facilitó el acceso a la ocupación de esos predios. De acuerdo al relato de algunos vecinos, fueron los mismos sacerdotes los que decidieron lotear y ceder esos terrenos a las personas desamparadas que acudían a la iglesia, situación que contribuyó a una mayor ocupación de los predios en cuestión (Di Virgilio y Rodríguez, 2011).

La disposición de nuevas exigencias y regulaciones para lotear y el fin de las políticas urbanas implícitas marcaron el declive de los loteos económicos. De hecho, así como la subvención del transporte en los ferrocarriles suburbanos nacionalizados fue una condición necesaria para el desarrollo del proceso de suburbanización “económica” de las décadas de 1940 y 1950, la disminución progresiva de ese subsidio a partir de la década de 1960 contribuyó al agotamiento posterior de ese modelo (Torres, 1993: 31).

Créditos del Banco Hipotecario Nacional: un instrumento central en la política de viviendas.

En 1947 se sancionó la Ley 12.962, que modificó la Carta Orgánica del BHN (Banco Hipotecario Nacional), centrandolo su operar en el fomento a la construcción de la vivienda. Las líneas de crédito implementadas por el banco entre 1946 y 1948 se volcaron a diferentes sectores, fomentando tanto el acceso a la vivienda propia, mediante la adquisición o construcción, como la construcción de casas de alquiler. En un contexto de congelamiento de alquileres esta última línea resultó menos atractiva (Ballent, 2009: 86).

Los créditos otorgados por esta entidad podían llegar a cubrir la totalidad de la tasación de las obras, a intereses bajos y a largo plazo (a pagar a 30 o 40 años). De esta forma, las operaciones escrituradas por el banco ascendieron notablemente: de 5.838 en 1945 a 38.224 en 1948, y 47.379 en 1949 (Op. Cit.: 84).

Luego de 1950, el BHN se consolidó como la principal herramienta con que contó el gobierno para hacer frente al problema de la vivienda¹⁵. El BHN, que incluyó entre sus funciones las de la Comisión de Casas Baratas, expandió considerablemente el número y monto total de los créditos para vivienda, sobre la base de fondos que redescataba del Banco Central¹⁶. Los programas se orientaron fundamentalmente a la financiación de la vivienda individual, aunque en menor proporción también se

15 Entre 1947/ 1975 el BHN escrituró 300.000 viviendas (Dunowicz et. al., 2000: 14).

16 El sistema de redescuentos del Banco Central le permitió al Banco Hipotecario multiplicar sus capacidades operativas, puesto que le suministraba los fondos que le permitían desarrollar sus operaciones de crédito. Los bancos se rehacían de los fondos prestados a terceros llevando al Banco Central las obligaciones negociadas y éste les proporcionaba fondos de reemplazo para continuar su giro (Balmaceda, 2011: 45).

construyeron viviendas en conjuntos habitacionales (Yujnovsky, 2000: 443).

La entidad entregó préstamos en efectivo para viviendas en propiedad o alquiler y a partir de 1949 administró la cartera de préstamos hipotecarios que habían sido otorgados por sociedades de ahorro para la vivienda. El Plan Eva Perón, implementado por el BHN durante la aplicación del Segundo Plan Quinquenal, consistió en la financiación de hasta la totalidad de una vivienda individual. Se entregaba al tomador del crédito una carpeta técnica con los planos de un chalet, semejante a los construidos por la Comisión Nacional de Casas Baratas en la década de 1930 (Aboy, 2005: 45).

En 1957, tras el derrocamiento del gobierno peronista, se modificó la carta orgánica del BHN, dejando explícito el objetivo de dar “apoyo a la iniciativa privada en materia de vivienda” (Yujnovsky, 1984: 89). Desde 1959 se suprimieron los fondos que el BHN obtenía para su cartera de préstamos y solo conservó los montos provenientes de las devoluciones –recuperos– de los préstamos, que la inflación rápidamente redujo a magros sueldos (Yujnovsky, 2000: 446).

Construcción de vivienda durante el modelo ISI.

En 1943, a partir de la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, se reformuló la legislación con respecto a la vivienda. Al año siguiente, se disolvió la Comisión de Casas Baratas y se creó la Administración Nacional de Viviendas¹⁷ con el objeto de construir viviendas en producción masiva (Dunowicz et al., 2000:13).

En septiembre de 1947, el BHN tomó posesión de la Administración Nacional de la Vivienda¹⁸. Como medida relevante, a partir del Decreto N° 33221 de octubre del mismo año, se autoriza al banco a adquirir por convenio directo o por expropiación, tierras ubicadas en Capital Federal y Provincia de Buenos Aires, con el objeto de construir viviendas individuales. Esta iniciativa constituía un importante avance respecto del antiguo régimen de Casas Baratas, en el que las limitaciones y la inviabilidad del Estado para participar en el mercado de tierras limitaban la eficacia de las acciones públicas (Balmaceda, 2011: 48).

En cuanto a la tipología de viviendas construidas por el Estado, en este período surgieron el monoblock en los barrios de vivienda colectiva, y el chalet argentino y la ciudad jardín en los barrios de vivienda individual. Por lo general, tendieron a ubicarse en las zonas menos favorecidas de la ciudad y en cercanía a los centro de

17 A partir del Decreto 11.157/45

18 A partir del Decreto 24155.

producción (Aboy, 2005: 14). En la CABA, los barrios de Villa Lugano y Villa Soldati concentraron gran parte de los grandes conjuntos construidos cuya traza se expandió hacia la zona sudoeste del Gran Buenos Aires y a lo largo de la Avenida Gral. Paz, densificando la ocupación del suelo y modificando el perfil sudoeste de la ciudad (Gutman y Hardoy, 2007: 209).

Tras el derrocamiento del peronismo, se alternaron en el poder gobiernos civiles y militares que, en términos generales, adoptaron definiciones políticas en materia de hábitat orientadas a poner paulatinamente la producción en manos de las leyes del mercado y la apertura al financiamiento externo para planes de vivienda de acción directa. El país ingresó en la era de los planes masivos de vivienda, y el conjunto habitacional se convirtió en la tipología privilegiada para la construcción de vivienda social.

Luego de una sucesión de cambios en la arena institucional, que modificaban los nombres y funciones de las agencias encargadas de diseñar y ejecutar la política habitacional, en 1972 se creó el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI)¹⁹, marcando el inicio de una nueva estrategia de política habitacional. De carácter fuertemente centralizado, este fondo promovía la construcción masiva de vivienda para atender las necesidades habitacionales de los sectores cuyos ingresos no les permitían financiar una vivienda económica, buscando al mismo tiempo constituirse en elemento dinamizador del desarrollo sostenido de la industria de la construcción y sectores relacionados, y lograr también un impacto favorable en el empleo (Cuenya, 1997: 18). Su operatoria se basaba en la construcción de viviendas nuevas agrupadas en conjuntos habitacionales producidas por empresas privadas y financiadas por el Estado (Op. Cit. 26). Este sistema se consolidó hacia 1977, al aumentar su capacidad operativa.

En materia de localización, la zona sur de la ciudad de Buenos Aires continuó siendo sitio en donde se concentraron las construcciones. Villa Lugano, uno de los barrios analizados, concentra gran parte de las obras del período. La Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), creada en 1967 como organismo autárquico dependiente de la administración municipal de Capital Federal, inició en este barrio la construcción del mayor complejo habitacional de la ciudad, el conjunto General Savio (Lugano I y II)

¹⁹ Este fondo introduce dos cuestiones fundamentales: la incorporación de fondos genuinos provenientes de un impuesto aplicado a los salarios; y la estructuración del sistema a partir de la separación de roles de la Secretaría de la Vivienda como responsable de las políticas para el sector y los Institutos Provinciales de Vivienda como ejecutores de las mismas (Dunowicz et al., 2000: 16; Cuenya, 1997: 27).

con 6.440 unidades de vivienda. Al mismo tiempo, en las proximidades de este gran complejo, se hallan también el barrio Parque Almirante Brown y el barrio Nágera. El primero, fue edificado en 1957 con viviendas unifamiliares sobre lote propio, mientras que barrio Nágera, construido en 1967 consta de 14 torres que albergan 1.302 departamentos (CEDEM²⁰, 2005 citado en Ferme et al, 2011).

Cuadro N° 2. Síntesis viviendas construidas período 1945- 1976
en Ciudad de Buenos Aires.

Año*	Nombre		Tipo de operatoria	Origen de los fondos	
1947-1948	Barrio Albarellos (17 de octubre). Villa Pueyrredón.	40	BHN-Acción Directa	BHN ¹	Obreros y empleados.
1948	Balastro- Flores	108	Municipal-Plan Eva Perón	BHN	Obreros y empleados
1948	Barrio Sáenz Peña. Saavedra	177	Municipal-Plan Eva Perón	MCBA ²	Realojados por obra pública
1948-1949	Corenlio Saavedra (B° Juan Perón). Villa Pueyrredón	428	BHN acción directa	BHN	A relevar
1949	Barrio Manuel Dorrego- Los Perales- Mataderos	1.068	Plan Eva Perón	BHN	Obreros y empleados.
1950	Barrio General San Martín (17 de octubre) Villa Pueyrredón.	956	Plan Eva Perón	BHN	Obreros y empleados
1953	Barrio simón bolívar- Curapaligüe. Parque Cahcabuco	676	BHN acción directa	BHN	A relevar
1954	Barrio Alvaer III -Marcelo T. de Alvear. Parque Avellaneda	1.692	BHN acción directa	BHN	Obreros y empelados

²⁰ Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Año*	Nombre		Tipo de operatoria	Origen de los fondos	
1957	Parque Almirante Brown. Villa Lugano	468	Municipal	MCBA	A relevar
1957	Presidente Mitre. Saavedra	324	Plan de Emergencia	BHN	Erradicados de villas de emergencia
1957	Presidente Rivadavia. Flores	1.168	Plan de Emergencia	BHN	Erradicados de villas de emergencia
1958	Conjunto Urbano Lisandro de la Torres. Belgrano	96	Municipal	MCBA	A relevar
1965	Conjunto Urbano Juan José Castro. Parque Avellaneda	400	Plan Municipal de Vivienda	MCBA	Usuario anónimo de clase media
1966	Conjunto Urbano Alfredo Palacios. Catalinas Sur. La Boca	2.200	Plan Municipal de Viviendas	MCBA	Usuario anónimo de clase media
1967	Conjunto Urbano Constitución. San Cristóbal	508	Plan Municipal de Vivienda	MCBA	Usuario anónimo de clase media
1967	Conjunto Urbano Nágera. Parque Avellaneda	1.302	Plan Municipal de Vivienda	MCBA	Usuario anónimo de clase media
1969	Conjunto Urbano Mariano Castex. Flores	576	MCBA	MCBA	Realojados por obra pública
1970	Conjunto Urbano Pampa I. Belgrano	176	MCBA	MCBA	Realojados por obra pública
1973	Conjunto Urbano General Savio I- II- Villa Lugano	6.440	Municipal	MCBA-BID ³	Realojados por obra pública
1974	Conjunto Urbano Justo Suárez- Mataderos	126	Municipal-Plan Piloto	CMV	Realojados de villas de emergencia
1975	Conjunto Urbano Villa Lugano-PEVE N° 2. Villa Riachuelo	293	PEVE ⁴	BHN	Erradicados de villa de emergencia.

*Fecha según la entrega de las primeras viviendas. Elaborado en base a Dunowicz, et. al. 2000.

Políticas hacia las villas.

Si bien el surgimiento de las villas fue en parte resultado de la tolerancia del Estado, su crecimiento obligó a problematizar su existencia y ensayar distintas respuestas, que fueron variando con los sucesivos gobiernos.

Durante el gobierno del golpe militar de 1955, las villas comenzaron a ser identificadas como un problema habitacional y social, y consecuentemente se elaboraron los primeros lineamientos de una política de erradicación.

De acuerdo a datos no muy precisos producidos en 1955, en Capital Federal existían 21 villas con 33.920 habitantes, y en el Gran Buenos Aires 41 con 78.430 habitantes. De esta forma, se arrojaba un resultado total para el área metropolitana de 62 villas conformadas por 112.350 habitantes (Yujnovsky, 1984: 98).

Ese mismo año se creó la Comisión Nacional de la Vivienda (CMV), organismo encargado de desarrollar un programa para la eliminación de las villas de emergencia. Con el nombre “Plan de emergencia”, el organismo diseñó una estrategia de construcción de viviendas permanentes mediante la contratación de empresas privadas (Op. Cit.:98).

Es importante señalar también que, por otra parte, en este período se empiezan a conformar las primeras organizaciones villeras en gran medida en respuesta a estos planes.

El gobierno de la autodenominada “Revolución Argentina” surgido del golpe de Estado de 1966, continuó con la política de erradicación, pero modificó sus lineamientos.

El agotamiento de la etapa de sustitución liviana de importaciones y el desarrollo de una nueva fase con menor requerimiento de fuerza de trabajo, contribuyó al crecimiento y deterioro de las villas. Mientras que en 1959, casi 40.000 personas vivían en 29 villas, para 1963 ascendían a 42.500 distribuidas en 33 asentamientos informales (Vitale y Ramos, 2010: 6). Ante esta situación, se creó el Plan de Erradicación de Villas de Capital Federal y Gran Buenos Aires (PEVE Ley N°17.605/67), cuyo objetivo era dar solución habitacional a 70.000 familias residentes en villas de emergencia de la ciudad y área metropolitana (280.000 personas) (Pastrana et al, 2010: 326; Yujnovsky, 1984: 164). El objetivo explícito de este proyecto no se limitaba a una solución habitacional, sino que apuntaba a un bienestar social, con el fin de integrar a la población villera (Yujnovsky, 1984).

El PEVE²¹ incluía dos programas complementarios: la construcción de 8000 viviendas transitorias de 13,3 m² (Núcleos habitacionales transitorios- NHT), hechas con materiales precarios y organizados en 17 núcleos, donde residiría la población en una etapa de “adaptación”²², y la construcción de viviendas definitivas, a las que accederían los pobladores cumplido el período de residencia en las transitorias. En coherencia con la tendencia predominante, la construcción de las viviendas definitivas adoptaría la modalidad de grandes y modernos conjuntos habitacionales. Una vez desocupadas, las unidades transitorias serían destinadas a un nuevo contingente de 8000 familias (Op. Cit.: 165).

Además de los problemas relacionados con la forma en cómo se implementó (violencia en los desalojos, expulsión de población a su país de origen, realojamiento en los NHT dispersando las comunidades de origen), los dos programas que incluía el PEVE estaban desfasados en el tiempo, haciendo de las inhabitables viviendas transitorias un albergue definitivo para la población allí relocalizada.

En Capital Federal, entre agosto de 1968 y octubre de 1969, se erradicaron 6 villas por intermedio de la CMV. Para toda el área metropolitana se erradicaron en total 83 villas con 35.691 personas, de las cuales 25.052 fueron alojadas en NHT (Yujnovsky, 1984: 166). Esta política hacia las villas marca el inicio de una tendencia hacia la erradicación que tendrá su punto máximo durante el Proceso de Reorganización Nacional a partir de 1976.

A pesar de los intentos de erradicación, la población en villas siguió aumentando. No existen cifras exactas al respecto, pero se estima aproximadamente que de 112.350 personas en 1956, la población en villas pasó a 340.000 en 1970 (Op. Cit.:167).

En 1974 el Plan PEVE fue reemplazado por el Plan Alborada, planteando la transformación de las villas de emergencia, en lugar de su erradicación, en un intento de dar respuestas amplias, económicas y rápidas al creciente déficit habitacional.

Si bien durante el tercer gobierno peronista, hubo oscilaciones entre la radicación²³ y la erradicación. Finalmente en 1974 triunfó la idea de erradicación de villas, impulsada desde el Ministerio de Bienestar Social por el lopezrreguismo (Op. Cit.:217).

Siguiendo con el criterio de localización de la vivienda social en el Sur, el PEVE tuvo

21 Este proyecto contaba con financiamiento nacional y contribución de BID.

22 En consonancia con una visión de la “marginalidad” que presuponía la disfuncionalidad de la población pobre objeto de la intervención y orientaba la intervención a su “normalización”.

23 En 1958 se creó la Federación de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal, que fue cobrando fuerza y adhesiones a lo largo del tiempo y se consolidó como una organización con capacidad de negociación con el Estado.

un impacto importante en los casos de Villa Lugano y Villa Soldati, en los que se construyeron dos grandes conjuntos habitacionales para el PEVE. En Villa Soldati se construyó el Conjunto Urbano Soldati, cuyas primeras viviendas se entregaron en 1973. Con 3.200 unidades constituye el segundo mayor complejo de vivienda social de la ciudad (Perelman y Raspall, 2011). El barrio tiene una estructura de torres y tiras bajas. Las tiras bajas, de planta baja y tres pisos, fueron las primeras en construirse, y se dividen en cuatro sectores con un total de 1400 viviendas. Las 1800 viviendas en altura se distribuyen en 40 torres de 15, 10, 9 y 7 pisos. Estos edificios se agrupan entre sí conformando un total de 12 nudos o cuadrángulos donde se emplazan los tanques de reserva de agua y los ascensores, que sólo paran cada dos o tres pisos (Girola, 2008: 63). En Villa Lugano se inició la construcción del Conjunto Comandante Piedrabuena, de 2100 viviendas. Sin embargo, las obras finalizaron en la década de 1980.

4. BUENOS AIRES 1976-2011.

1976- 1982 (84). EL ÚLTIMO GOBIERNO MILITAR Y LOS ORÍGENES DE LA CIUDAD NEOLIBERAL.

El golpe militar de 1976 dio inicio a un período de progresiva apertura y liberalización de la economía, signado por la ruptura definitiva con las políticas redistribucionistas de décadas anteriores. Comenzó a tomar forma un nuevo modelo económico que generó un proceso masivo de desindustrialización, produciendo la caída del empleo formal y el aumento de la desocupación y la pobreza.

El AMBA, que históricamente había concentrado el desarrollo industrial del país, sufrió los peores efectos de la crisis²⁴. La disminución de la oferta de empleo formal sumado al desmejoramiento de las condiciones de vida, desalentaron la radicación de la población y produjeron una desaceleración del crecimiento poblacional²⁵ (Gutman y Hardoy, 2007: 221-223).

De esta forma, la reestructuración socioeconómica dejó sus marcas en la configuración territorial. En los barrios industriales más antiguos del sur de la capital y en los

²⁴ Mientras que la Capital de Buenos Aires se estableció como centro de actividades comerciales, burocráticas, financieras y de comunicación (Gutman y Hardoy, 2007: 221).

²⁵ Luego de un período de alto crecimiento, en la década de 1970 se inicia un *proceso de desconcentración poblacional*. Entre 1970 y 1980 disminuyó el porcentaje de población nacional viviendo en el AMBA de 35,4% a 34,9%. Entre 1980 y 1990 la tendencia se mantuvo. No obstante, el volumen de la población siguió aumentando y en 2001 superó los 12 millones de habitantes (Bertoncello, 2010: 117). Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2010 la población asciende a 12.801.364 personas (9.910.282 vive en los 24 partidos del GBA y 2.891.082 en la Ciudad de Buenos Aires) (Fuente: INDEC (2010), Datos Provisorios, *Censo Nacional de Población, hogares y viviendas 2010*.)

partidos colindantes, las fábricas cerradas comenzaron a transformar el paisaje urbano (Bertoncello, 2010: 188).

Al mismo tiempo, en el campo de la planificación urbana, entre 1976 y 1983 se pusieron en práctica un conjunto de políticas que regularon de forma autoritaria el “derecho al espacio urbano” y tendieron a hacer de la ciudad de Buenos Aires una ciudad exclusiva y excluyente (Oszlak, 1991).

Por un lado, se proyectó la construcción de autopistas que atravesarían en diferentes direcciones la Capital, lo que implicó expropiaciones y el desplazamiento de población, sin la previsión de soluciones habitacionales accesibles para los sectores de bajos ingresos (Oszlak, 1991: 20). Si bien se contemplaba el pago de expropiaciones para los propietarios, cada inquilino debía resolver su situación tras el desalojo (Rodríguez, 2005: 47). Entre 1977 y 1980 comenzó la construcción de la primera autopista urbana, la construcción del Cinturón Ecológico y del Camino del Buen Ayre, y en 1980 se completaron las obras de la autopista 25 de Mayo y Perito Moreno (Gutman y Hardoy, 2007: *Cronología*).

Por otra parte, la liberalización del mercado de alquileres en 1976, a partir de la sanción de la Ley Nacional 21.324, fue otro factor que restringió el acceso a la ciudad central en términos formales. El descongelamiento de alquileres disminuyó el número de inquilinos, que pasó del 19,1% en 1978 al 12,9% en 1988. Muchos de los ex inquilinos debieron resolver sus necesidades habitacionales a través del mercado informal y pasaron a formar parte de las situaciones irregulares de vivienda, entre las que se encuentran las ocupaciones de hecho, que incrementaron su proporción de 11,7% a 15,8% (Rodríguez, 2005: 47).

Por último, también se transformaron aspectos de la reglamentación urbana, tanto en la Capital Federal como en la provincia de Buenos Aires. El Código de Planeamiento Urbano de la CABA y la Ley 8912 de usos del suelo de la Provincia de Buenos Aires comenzaron a implementarse por primera vez a partir de 1977 (Torres, 1993; Di Virgilio y Rodríguez, 2011).

El Código de Planeamiento Urbano impuso drásticos cambios en las formas de ocupación de la parcela y disminuyó sustancialmente las alturas de construcción, modificando gradualmente el tejido urbano existente y proponiéndose al mismo tiempo limitar crecimiento poblacional (Torres, 1993: 27-28).

La Ley 8912 implicó una reforma drástica del Código de Edificación, exigiendo una serie de requerimientos a las operaciones de subdivisión, como la provisión de servicios (agua, cloacas, electricidad) y la pavimentación de las calles principales. Esta nueva

ley, aún vigente, encareció el valor de la tierra urbanizable restringiendo el acceso a la propiedad de los sectores populares. La aplicación de las normas de edificación atentó también con las prácticas de autoconstrucción de los propios pobladores y marcó el agotamiento definitivo del modelo de sub-urbanización “económica” a partir de la compra de lotes por mensualidades de las décadas de 1940 y 1950 (Torres, 1993: 31). Al mismo tiempo, esta ley propició la generación de nuevos submercados de vivienda para sectores de altos ingresos en la periferia, mediante la modalidad de urbanizaciones cerradas, que se consolidaron durante la década de 1980 y 1990²⁶.

En conjunto, las tendencias del desarrollo metropolitano experimentaron importantes transformaciones, y fue tomando forma un nuevo modelo de ciudad, caracterizado por el predominio creciente del mercado.

Política de erradicación de villas de emergencia.

La política hacia las villas de emergencia es sin dudas la que mejor ilustra el proyecto de ciudad que se buscó imponer durante el último gobierno de facto. Mediante la Ordenanza 33.652 del 13 de julio de 1977, el Intendente Cacciatore puso en práctica el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia, a partir del cual la CMV se encargaría de erradicar todos los asentamientos precarios en la Capital Federal (Di Virgilio, Arqueros, Gil y De Anso y Perea, 2012: 355).

El plan involucraba tres líneas de acción que se desarrollaron de manera prácticamente simultánea: *congelar, desalentar y erradicar* (Oszlak, 1991). El congelamiento implicaba la realización de un censo para relevar la cantidad de habitantes y evitar el futuro ingreso de personas, a partir de la entrega de un certificado de asentamiento precario; el desaliento consistía en el despliegue de diversas acciones de hostigamiento tendientes a lograr que los pobladores abandonen la villa. Estas acciones, junto con aquellas concretamente de erradicación, comenzaron a aplicarse a principios de 1978 en las villas de Retiro, Colegiales y Belgrano.

Los habitantes fueron en su mayoría expulsados a distintos municipios del conurbano, mientras que algunos fueron trasladados a su país de origen o a otros asentamientos

26 La aparición de estos nuevos procesos de suburbanización fue facilitada por la construcción de autopistas radiales sobre todo el Acceso Norte, y significaron para los grupos de altos ingresos el mismo factor inductor del proceso de suburbanización de grupos de menores ingresos generado por los ferrocarriles suburbanos con tarifas subsidiadas dos décadas antes (Torres, 1993:32). La localización de estos desarrollos se extendió luego a más de 40 km del centro, a lo largo del Acceso Norte y cubriendo las zonas sud y sudoeste servidas por un conjunto de rutas secundarias a las que se puede acceder desde la Capital Federal y utilizando obras más recientes como la Autopista 25 de Mayo y Acceso Sudeste. Estos emprendimientos se implantaron en el tejido urbano de la extrema periferia como verdaderas situaciones de “enclave” (Op. Cit.: 37).

de la Ciudad. De las 28 villas existentes, cuatro fueron totalmente erradicadas²⁷, y el resto vio disminuir notablemente su población. De 208.783 personas residentes en villas en 1976, permanecieron sólo 8.709 para el año 1983²⁸ (Pastrana et al, 2010:333). La *erradicación de villas* tuvo un fuerte impacto en la dinámica metropolitana del hábitat informal, fomentando la creación de nuevas villas miseria en los partidos más cercanos al centro, principalmente en el eje sur: Avellaneda, Lomas de Zamora, Lanús y Quilmes (Gutman y Hardoy, 2007:244).

El impacto de este plan en las villas de la CABA incorporadas como casos de estudio fue muy significativo, y en ambos casos los barrios experimentaron una fuerte pérdida de población.

En la Villa 31, a inicio de la década de 1970, existían unas 4.900 viviendas con una población de 24.385, casi un cuarto de la población de las villas de la Ciudad de Buenos Aires (Pastrana, 1980, citado en Ramos y Vitale, 2011) y, se estimaba que allí residían unas 6000 familias a comienzos del año 1976. Para finales de la dictadura, solo permanecían 44 familias de esas 6.000 familias (Ramos y Vitale, 2011). A pesar de la importante disminución de la población, la erradicación total fue impedida por la resistencia de pequeños grupos de vecinos (organizados en comisiones de demandantes) y la acción de recursos de amparo que contaron con el apoyo de un sector de la Iglesia.

El barrio INTA -Villa 19-, ubicado en la entrada de la ciudad para quienes llegaban desde el Aeropuerto Ezeiza contradecía la imagen que se pretendía dar de la ciudad, en el contexto del Mundial de Fútbol de 1978. En este caso, la primera medida para consumir la erradicación fue instalar una casilla policial para controlar el movimiento de los habitantes, y luego se alambró el barrio (Di Virgilio et al, 2012: 356). Ante esta situación algunos habitantes regresaron a sus provincias de origen, otras cruzaron la Av. General Paz para formar la actual Villa Madero, y otros fueron trasladados compulsivamente fuera de los límites de la Ciudad de Buenos Aires, engrosando las villas del Gran Buenos Aires (Op. Cit.: 357). Algunas familias optaron por enfrentar el desalojo mediante experiencias cooperativas y adquirieron terrenos para construir sus viviendas en otra localización (Op. Cit.: 357). Como resultado del Plan de Erradicación, de los 9.000 habitantes que vivían en el barrio en 1976, pudieron resistir solamente 108 pobladores (Dirección de Estadística y Censos de la MCBA, 1991; Cravino, 2006).

27 Se trata de las villas 28, 29, 30 y 40.

28 El plan de erradicación se llevó a cabo por etapas: primero las de la zona norte, luego Bajo Flores y posteriormente en villas de la zona sur (Pastrana et al, 2010: 333).

Cuadro N° 3: Población del barrio INTA. Evolución 1962-2005.

Año	Población
1962	1.258
1966	1.300
1976	9.000
1978	3.392
1982	108
1991	2.013
1997	3.019
1999	3.500
2001	3.343
2005	3.965

Fuentes: Di Virgilio et. al (2012: 361) en base a Dirección de Estadísticas y Censos de la MCBA (1991) y Cravino (2006).

Grandes complejos de vivienda construida por ejecución empresarial con financiamiento público.

La construcción de viviendas públicas, que había disminuido entre 1955 y 1965, adquirió mayor peso en la década de 1970, creándose diversos organismos para su construcción y financiación (Gutman y Hardoy, 2007: 242).

Entre 1976 y 1986, en la Capital y los 19 partidos del primer y segundo cordón del conurbano, el FONAVI financió la construcción de 27.000 unidades de vivienda a través de contratos con grandes empresas constructoras la mayor parte de las cuales fueron finalmente destinadas a sectores medios (Gutman y Hardoy, 2007: 242-243). Los grandes conjuntos continuaron constituyendo la tipología arquitectónica paradigmática del período, y bajo la dirección de la CMV se construyeron complejos habitacionales en las zonas bajas del sudoeste, que transformaron su perfil urbano.

La construcción de conjuntos urbanos tuvo un impacto importante en el caso de Villa Lugano. En este barrio, entre 1979 y 1981 se construyó el barrio Comandante Piedrabuena, que cuenta con un total de 2.100 departamentos. Originalmente diseñado como parte del PEVE, finalmente se financió con recursos del FONAVI, y no fue destinado a la erradicación de villas de emergencia. En 1984 se terminó la edificación del barrio Cardenal Copello, que consta de 20 torres y 1.138 viviendas. Años más tarde,

en 1988, esta urbanización se completó con la construcción del barrio Mascías -también conocido como barrio Chilavert- un conjunto de 25 tiras de edificios de cuatro plantas, destinados a familias con recursos insuficientes, en donde se erigieron 392 viviendas.

RECUPERACIÓN DEMOCRÁTICA: NUEVAS Y VIEJAS TIPOLOGÍAS DE HÁBITAT POPULAR.

La crisis de la década de 1980 tuvo graves efectos económicos y sociales²⁹ y contribuyó a la consolidación del modelo neoliberal. Hasta 1985, a pesar de los efectos de la restructuración industrial, el cinturón industrial del AMBA seguía teniendo un papel predominante en la economía urbana (Gutman y Hardoy, 2007: 227-228).

Durante la década de 1980 se agudizó el proceso de desindustrialización y el país sufrió un deterioro de la situación económica y social. El empeoramiento de las condiciones de vida y las escasas alternativas habitacionales heredadas de la dictadura dieron lugar al surgimiento de nuevas formas de hábitat popular y a la consolidación de las ya existentes. Con la recuperación democrática, nuevamente las políticas de *tolerancia* (Di Virgilio y Rodríguez, 2011) permitieron un repoblamiento de las villas de emergencia y posibilitaron el surgimiento de nuevos fenómenos urbanos como las ocupaciones de edificios en la CABA y los barrios auto producidos a partir de asentamientos en el Gran Buenos Aires. Asimismo, se consolidaron nuevos procesos de sub-urbanización protagonizados por los sectores de altos ingresos.

En la CABA, el paulatino repoblamiento de las villas se dio en la zona sur, donde permanecieron grupos que habían resistido la expulsión violenta y en la Villa 31, la única que actualmente existe en la zona norte de la Ciudad (Pastrana et al, 2010: 336). Desde 1983 hasta la actualidad, mientras el total de la Capital mantenía su estabilidad poblacional, el crecimiento de las villas fue sostenido³⁰ (Torres, 1993:41).

29 En 1991, el AMBA registraba un 27% de la población en condiciones de pobreza (Gutman y Hardoy, 2007: *Cronología*)

30 Entre 1983-1993 se pasó de 8709 a 58.248 personas viviendo en villas, de ese total el 49,5% era de las villas 1-11-14, 21-24 y 31 (Retiro) (Pastrana et al, 2010: 339). A partir de 1991 hasta 2011, su población creció un 211%, en un contexto estable del conjunto de habitantes de la ciudad (Herzer y Di Virgilio, 2011).

Cuadro Nº 4: Evolución de la población en villas en la Ciudad de Buenos Aires.

Villa o asentamiento	1976	1980	1991	2001	Datos post censo 2001	2010
Total	213823		52608		-	163587
1-11-14	36515	3114	4894	21693	-	25973
3	48737	2097	3503	7090	7551***	10144
6	13775	1982	5604	7993	9136****	9511
13-13bis	355	319	266	621	-	482
15	14579	7137	5167	9776*	-	15568
16	200	180	110	118	-	162
17	1750	714	554	784	-	471
19	9000	2438	2006	3343	3467**	4010
20	21305	4144	7460	16323	17820****	19195
21-24	12120	6525	10822	16108	-	29782
26	125	117	220	456	-	636
31-31 bis	24324	796	5668	12204	14584***	26492
N.H.T. Av. Del Trabajo	1558	1525	1645	1735	1869***	1836
N.H.T. Zavaleta	2367	2110	2572	4814*	2814**	2906
Villa Dulce	-	-	-	280	-	-
Piletones	-	-	-	2328	2606***	5218
Carrillo 2	-	-	-	383	-	-
Calacita	-	-	-	640	430***	499
Reserva Ecológica	-	-	-	356	-	2795
Ciudad Universitaria	-	-	-	76	-	-
Ex AU7 (Lacarra y Av. Roca)	-	-	-	547	808***	-
Ex Fca. Morixe	-	-	-	137	-	-

Fuentes: Mazzeo, V., 2004 e IVC, 2005 citado en Ferme et al, 2011: 20. Para el año 2010: Herzer y Di Virgilio, 2011.

Notas:

* Incluye nuevo asentamiento

** Dato relevado en 2002

*** Dato relevado en 2003

**** Dato relevado en 2004

El caso del barrio INTA es ilustrativo de este proceso de redoblamiento que tuvo lugar con el reestablecimiento de la democracia. A partir del año 1983 muchos de los antiguos vecinos del barrio decidieron regresar y a ellos se sumaron nuevos habitantes en busca de un lugar donde vivir. Así, entre la década de 1980 y 1990, el número de

familias residentes aumentó de forma considerable. En 1993 residían 27 veces más familias que en 1983, superándose ampliamente la cifra de 483 familias con las que contaba el barrio entre los años '66 y el '75 (Di Virgilio, 2003: 26).

En una primera etapa, la reocupación del barrio se produjo de manera ordenada: se limitaron las calles y se cercaron los terrenos para facilitar la transferencia del dominio de las tierras (Di Virgilio et. al., 2012). Los vecinos procuraron construir sus casas de material para, por un lado, evitar que los echaran y, también, para reclamar el loteo y la urbanización del barrio en un marco en que la política del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires había adoptado un criterio de radicación de villas.

Hacia 1986, la llegada de nuevos pobladores a INTA se intensificó. Sin embargo, a pesar de la experiencia colectiva existente, el proceso de repoblamiento y reconstrucción del barrio estuvo atravesado por la existencia de conflictos entre viejos y nuevos habitantes (Di Virgilio, 2003). Por esos años, 1.649 personas (439 familias) vivían en las 419 viviendas del barrio (Censo CMV, mayo/junio 1989). Esas casillas se aglomeraban a los lados del zanjón que zigzagueaba la superficie del barrio interrumpiendo el paso en dirección norte – sur, formando un paisaje desordenado en el que la circulación era posibilitada por una gran cantidad de pasillos.

Por otra parte, en los años ochenta también resurgieron los *hoteles pensión* y los *conventillos* como soluciones habitacionales ligadas a la inestabilidad laboral y de ingresos. La existencia de población viviendo en *conventillos* se incrementó, registrando para 1980 79.662 habitantes bajo esta modalidad de hábitat (Torres, 1993: 39). Los *conventillos* se concentraron en zonas centrales hacia el sur pero también se extendieron hacia otras áreas de la ciudad. Tanto los “*conventillos*” como los “*hoteles y pensión*” significaron el acceso a la centralidad pagado con el hacinamiento (Torres, 1993). Progresivamente, con la agudización de la situación socioeconómica y de la emergencia habitacional, estos establecimientos también fueron utilizados por diversos gobiernos para atender situaciones de emergencia individuales o familiares (Pastrana et al., 2010: 334 -342)³¹.

31 En 1991 existían 1475 hoteles pensión en los que se albergaba una población aproximadamente de 65.000 personas, al final de la década del 90 se había incrementado la cantidad a 1700 hoteles. En cuanto a su composición social, a comienzo de década del 90 se habían sumado sectores medios empobrecidos (Pastrana et al, 2010: 334 a 342).

Cuadro N° 5. Cantidad de casas de inquilinatos, piezas e inquilinos, promedios de ocupación y relación con la población total de la Ciudad.
Ciudad de Buenos Aires, 1924 a 2001.

Año	Cantidad			Promedios			Porcentaje de inquilinos sobre población total de CABA
				Piezas por casa	Inquilinos por pieza	Inquilinos por casa	
	2470	----	----	----	----	----	----
	----		79622	----	2,90	----	2,84
	----	----	69324	----	----	----	2,33
	----		55799	----	2,80	----	2,04

Fuente: Pastrana (2010:314) en base a Korn, 1974 e INDEC, Censos Nacionales de Población y Viviendas: 1980, 1991 y 2001 (Resumido).

En el contexto de retorno a la institucionalidad y crisis de fines de la década de 1980, las ocupaciones de edificios resultaron un nuevo fenómeno urbano, con un rol similar al que habían jugado las villas miseria en la etapa de industrialización por sustitución de importaciones. En la Ciudad de Buenos Aires, las “casas tomadas”, llegaron a involucrar aproximadamente 150.000 personas para 1991, sobre un total de 346.000 habitantes en condiciones de hábitat popular (Rodríguez, 2005: 49).

En paralelo a las ocupaciones de edificios y al repoblamiento de las villas en la CABA, en la Provincia de Buenos Aires surgieron los *asentamientos*. Esta modalidad de hábitat popular se caracteriza por la ocupación organizada de tierras en zonas periféricas del Gran Buenos Aires, con el objetivo de transformar tierras no urbanizadas en “pedazos de ciudad” (Rodríguez, 2005). Para ello intentaron evitar toda diferenciación formal con el tejido urbano regular, reservando en el trazado de lotes y manzanas el espacio correspondiente para la apertura de calles y para la instalación de equipamiento comunitario, como forma de favorecer una futura regularización (Di Virgilio, Arqueros y Guevara, 2011). Estas tomas de tierras sustituyeron a los loteos económicos como forma popular de extender la ciudad y, a su vez, permitieron a muchos propietarios privados hacer negocios en tierras que, precisamente debido a este proceso, fueron incorporadas al mercado y valorizadas (Rodríguez, 2005: 50).

En 1990, la oficina de Regularización Dominial de la Dirección del Conurbano, creada en 1983 calculaba que 173 mil personas vivían en 101 asentamientos (PROHA, 1992 citado en Rodríguez, 2005: 49).

El barrio San Jorge, ubicado en Avellaneda a la vera del ferrocarril ex línea Roca³², incorporado como caso de estudio, surgió a partir de la toma de tierras, anteriormente de uso rural. Las tierras, que se ubicaban bajo la cota mínima reglamentaria, no eran aptas para habitar, e implicó gran esfuerzo por parte de sus habitantes realizar las obras de relleno de manera individual (Di Virgilio et al., 2011). Inicialmente, los terrenos fueron divididos en 70 lotes de aproximadamente 150 m², uno para cada familia, y la mayoría de las viviendas fueron construidas a partir de procesos de autoconstrucción. Desde la toma de tierras hasta que se inició el proceso de regularización dominial en la década de 1990, los propios habitantes se encargaron de todas las obras que implicaran mejoras en sus condiciones de hábitat.

Intervención estatal en la década de 1980

El gobierno de Alfonsín consideró la pobreza urbana como un problema social que debía encontrar sus soluciones a través de vías estatales. Sin embargo, la cobertura de las políticas sociales fue perdiendo su alcance universal y comenzó a focalizarse en aquellos sectores que se encontraban en extrema vulnerabilidad³³ (Pastrana et al., 2010). Este contexto también dio lugar a la reorganización de agrupaciones representativas de la población residente en villas, hoteles-pensión e inquilinatos y otras organizaciones populares en torno a los reclamos por tierra y vivienda. En la Ciudad de Buenos Aires, a partir del retorno de la institucionalidad democrática, con el objeto de dar una respuesta diferente a la problemática de villas, se desarrollaron desde la Municipalidad varios programas con la premisa de considerar como interlocutor y parte a las organizaciones comunitarias y reconocer la trama autoconstruida por los pobladores e integrar estos barrios al entorno urbano que co-constituían.

En ese sentido, en 1984 la Ordenanza Municipal 39.753/84 estableció el Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios. A partir de entonces se sucedieron normas y operatorias que dispusieron un rol activo del Estado en la provisión de una solución definitiva a la problemática de las villas, en base a reconocer el derecho de los pobladores de permanecer en el lugar.

32 EL Barrio San Jorge se encuentra delimitado por las calles Baradero al sudoeste, Ciudadela al noroeste, colonia y Herrera al noroeste, Bolívar al sureste y Washington al sur.

33 A diferencia de períodos anteriores y "...de modo creciente serán objeto de intervención de los programas públicos las familias definidas como pobres y ubicadas territorialmente, más que aquellas definidas por su condición de trabajador o por pertenecer a un determinado sector productivo o sindical" (Pastrana et al, 2010: 335).

Sin embargo, se evidenciaron dificultades que se repetirán hasta el presente, vinculadas a la complejidad de las operatorias por un lado, y por otro, a la problemática de la regularización dominial del suelo urbano en el que se emplazan las villas miseria y al énfasis de políticas que hacen foco en el suelo y los aspectos materiales y no en las condiciones integrales de vida de los habitantes (Cravino, 2006; Perea y Vitale, 2011). De este modo, el crecimiento experimentado, por ejemplo, en la última década de la modalidades de alquiler de piezas en villas, que se visibilizó trágicamente en el episodio del parque Indoamericano en diciembre de 2011, hasta la fecha, no recibe un tratamiento adecuado por parte de las políticas. Si en la década de 1980 se invisibilizaba el desarrollo de las ocupaciones de edificios, idéntica negación recibe actualmente el despliegue del alquiler en villas.

LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO NEOLIBERAL Y LA DIFERENCIACIÓN TERRITORIAL EN EL AMBA EN LOS AÑOS NOVENTA.

La agudización de las políticas de ajuste y los procesos de privatización durante la década 1990, acentuaron los problemas de pobreza y desigualdad heredados de décadas anteriores, incorporando “nuevos pobres” asociados a los procesos macro económicos, la crisis estructural y la retracción del Estado en políticas sociales.

A nivel de la metrópoli se aceleraron los procesos de desindustrialización. Entre 1985 y 1994 disminuyó un 23% la cantidad de obreros industriales en el AMBA, pasando de 650.000 a 490.000, y entre 1991 y 1995, la tasa de desempleo ascendió del 6% al 18%³⁴. El aumento del desempleo, del empleo informal y la reducción del gasto público afectaron de diferente forma a distintas zonas, impactando en mayor medida en los barrios pobres del conurbano³⁵, en los que se agudizaron y extendieron las situaciones de pobreza urbana.

En torno a las situaciones de informalidad del hábitat, hacia el año 1991, se registraron 45.000 hogares en situación de ocupación, los cuales involucraban a 150.000 personas. En relación a los inquilinatos y la población en *hoteles/pensión*, la población se redujo

34 Fuente: Gutman y Hardoy, 2007: *Cronología*.

35 Durante la década de 1990, la combinación de políticas de privatización y liberalización, dieron como resultado el debilitamiento de las capacidades estatales para proveer de servicios urbanos básicos y para regular la actividad del sector privado. En este contexto, la combinación de privatización de servicios de infraestructura y la descentralización hacia los municipios, cambió dramáticamente el acceso y los costos de los servicios a la población, principalmente en el Conurbano (Gutman y Hardoy, 2007: 292). La descentralización también dio lugar a la participación y cooperación de organizaciones comunitarias, aunque de manera controvertida. En 2006, el AMBA no poseía agencias públicas para administrar su medio ambiente y servicios de infraestructura –salvo el manejo de residuos sólido– (Op. Cit.: 293).

(Zapata, 2011).

El modelo de ciudad “para unos pocos” planteado a mitad de la década de 1970 se retomó cuando la desregulación del mercado, junto con la privatización de los servicios públicos, excluyeron del mercado urbano del núcleo metropolitano a los sectores de menores ingresos (Bertoncello, 2010:117).

De hecho, una de las transformaciones más evidentes a nivel territorial fue la expansión de urbanizaciones privadas cerradas, parques industriales y nuevos centros orientados a servicios avanzados y comerciales que generaron nuevos patrones de usos urbanos y culturales en el primer y segundo cordón del AMBA. Hasta comienzos de la década de 1990, estos espacios de la periferia habían sido ocupados principalmente por los sectores populares que, desde la implementación de la Ley 8912, no poseían un mercado de loteos que los abastezca de suelo con urbanización básica (Vio, 2011).

De esta forma, fueron los agentes del mercado inmobiliario quienes marcaron el ritmo de la urbanización, a partir de la definición de la forma de ocupación del suelo, su intensidad y la configuración de nuevos bordes metropolitanos (Op. Cit.: 8). Sin embargo, en paralelo se acentuaba la ciudad auto urbanizada por los sectores populares, quienes impedidos de acceder al suelo y a la vivienda a través del mercado, extendieron la ciudad hacia las áreas con peores condiciones urbanas y ambientales, sobre tierras no aptas para la urbanización principalmente en las zonas afectadas a las cuencas metropolitanas (Vio, 2011:8). Progresivamente, se fue excluyendo cada vez más a los sectores populares del acceso al suelo urbano de calidad.

Revitalización y Gentrificación en la Ciudad de Buenos Aires

En el proceso de conversión de la Ciudad de Buenos Aires en centro de actividades económicas neoliberales y de turismo, en la década de 1990 se emprendieron importantes intervenciones urbanas tendientes a revitalizar la ciudad central y a proteger su patrimonio histórico³⁶.

Estas intervenciones cambiaron la fisonomía de distintos sectores del área central como Catalinas Norte, San Telmo y Recoleta. Los edificios para sedes corporativas, hoteles internacionales, grandes centros comerciales, constituyeron nuevas modalidades que junto con las viviendas de alto nivel adquisitivo se extendieron hacia los barrios más prestigiosos de la Ciudad, principalmente mente sobre el eje norte (Bertoncello,

³⁶ En 1992, se aprobó la ordenanza para proteger el centro histórico de la ciudad y se crearon diversos sectores como Distritos APH Área de Protección Histórica y el Consejo Asesor de Asuntos Patrimoniales (Gutman y Hardoy, 2007: *Cronología*).

2010: 119).

En la zona céntrica y sur de la Ciudad, se desarrollaron diversos proyectos de renovación urbana que desplazaron a familias de sectores de menores ingresos que habitaban en la zona. Los proyectos apuntaban a realizar inversiones y mejoras tanto en las viviendas como también en comercios, equipamientos y servicios, lo que conllevó una mayor apreciación por las áreas renovadas, una revalorización de su valor simbólico y cambios en sus usos urbanos, impactando en el mercado de suelo y vivienda (Herzer, 2008: 21).

El caso de la Boca se vio particularmente afectado por los proyectos de renovación impulsados por el gobierno en esta década.

Desde mediados del siglo XX, la Boca venía experimentando un proceso de vaciamiento, perdiendo un 40% de su población entre 1947 y 1991, al que se sumó un proceso de degradación, agudizado a partir de los setenta con la desactivación del puerto y el paulatino cierre de gran parte de las industrias de la zona (navieras, textiles y de producción de alimentos).

Cuadro N° 6. Evolución de la población total y extranjeros. La Boca. 1869- 2001

Años	Cantidad de habitantes	% de extranjeros
1869	4.382	76.0
1895	38.164	53.5
1914	76.000	48.0
1947	75.888	25.3
1960	68.462	21.3
1980	49.624	12.9
1991	46.277	11.4
2001	43.082	-.-

Fuente: Censo Nacional de Población y vivienda (1869, 1895, 1914, 1947, 1960, 1980, 1991, 2001).

El perfil habitacional de La Boca se caracterizaba por una importante proporción de la población habitando en conventillos -todavía en 2001, el 17.6% de la población-, lo que constituía un rasgo cultural y urbano distintivo del barrio (Guevara, 2012: 214).

Para responder a esta problemática, a mediados de los años 1980 el gobierno de la ciudad había puesto en marcha el Programa RECUP-Boca (Programa de Recuperación de La Boca). A través del mismo se buscaba simultáneamente atender la problemática habitacional y ambiental del barrio y recuperar el patrimonio urbano existente en sus aspectos físico, histórico y cultural. Para ello se emprenderían obras y acciones integradas, a través del accionar conjunto de organismos municipales y de la sociedad civil. En una segunda etapa, a partir de 1997, el programa se denominó Programa de Renovación de Conventillos (1997 a 2000) y se centró en la rehabilitación de los conventillos adquiridos por la CMV en el año 1990, garantizando la adjudicación de las viviendas a los vecinos y la regularización dominial. Se priorizó la obra nueva y en esta etapa el Estado compró 3 Hogares de Tránsito para albergar a las familias que debían ser relocalizadas y licitó y ejecutó 4 obras nuevas (93 viviendas).

En este contexto de pérdida de roles productivos y funcionales, despoblamiento y deterioro socioeconómico, el Gobierno de la Ciudad, en los noventa, impulsó a través de la construcción de defensas costeras el proceso de renovación del barrio, habitado en buena medida por sectores de bajos ingresos, con una óptima localización urbana por su proximidad al centro de la ciudad (Di Virgilio et. al., 2012:166).

El proyecto de renovación, apuntalado por gran parte de los medios de comunicación y por especialistas en materia urbanística, comenzó al poco tiempo de iniciada la renovación de los docks de Puerto Madero y era presentado como la prolongación del mismo (Guevara, 2012). Con este fin se gestionó un préstamo del BID de alrededor de U\$S 100 millones para obras de control de inundaciones, la renovación de los espacios públicos, obras de saneamiento, reordenamiento del sector turístico, definición de nuevas áreas de importancia histórica, rezonificación del antepuerto, etc. (Guevara y Zapata, 2011).

El impacto de estas obras fue significativo, y lograron hacer del barrio una alternativa de inversión para los intereses inmobiliarios. A pesar de los programas dirigidos a la población de conventillos, la intervención estatal fue insuficiente para hacer frente a la dinámica del mercado, y los desalojos aumentaron como mecanismo de desplazamiento poblacional. En 1997 un importante universo de familias de escasos recursos residentes en conventillos en el barrio se vio amenazada por una ola masiva de desalojos. Los inquilinos en riesgo se organizaron, reivindicaron su derecho a continuar viviendo en el barrio y reclamaron la intervención del Estado local. Como respuesta, la CMV creó un programa de créditos mancomunados (Resolución 525/97) y le asignó fondos específicos.

De esta forma, se inició un incipiente proceso de reemplazo de sectores vulnerables por

sectores de un nivel socioeconómico más elevado, que si bien no parece corresponderse con sectores de ingresos medios-altos como señala la literatura sobre *gentrification* proveniente de Europa y Norteamérica, refieren a sectores medios en procesos de pauperización, con una inserción socio-ocupacional ligeramente más consolidada. Así, entre 2000 y 2008, de una muestra de 431 inmuebles originalmente relevados en 2000, un 1,2% había cambiado de uso, un 3,7% había sido demolido, un 5,6% se encontraban deshabitados, mientras que un 54,5% de los hogares relevados en 2000 ya no residía en ese inmueble, lo que evidencia un proceso intenso de recambio poblacional³⁷ (Guevara y Zapata, 2011:9).

El desmantelamiento de instituciones estatales ligadas a la vivienda.

Dentro de la fuerte reestructuración y retracción de la inversión pública en políticas dirigidas a los sectores de menores ingresos, los nuevos lineamientos de la política habitacional tuvieron un fuerte sesgo financiero.

Ya entre 1987 a 1991, se había iniciado la descentralización de la gestión de vivienda del FONAVI derivando los fondos hacia los municipios, alentando también la autoconstrucción y la cooperación de organizaciones no gubernamentales (Gutman y Hardoy, 2007).

Sin embargo, durante la década de 1990, la desarticulación del Sistema Nacional de Vivienda expresó la voluntad de trasladar al mercado financiero la responsabilidad en la construcción de viviendas que hasta ese momento llevaban adelante el Banco Hipotecario Nacional y el FONAVI marcando el *remate definitivo del sistema público de vivienda* (Rodríguez, 2005: 52-53).

En coherencia con el desabastecimiento presupuestario sobre las políticas públicas en general y particularmente sobre las políticas de vivienda, finalmente, en 1994, el FONAVI, fue descentralizado y se desfinanció progresivamente (Rodríguez, 2010).

De todas formas, la vivienda social que el Estado continuó construyendo siguió concentrándose en los barrios del sur de la ciudad de Buenos Aires, impactando en los casos de Villa Lugano y Villa Soldati.

En Villa Lugano, en 1992, la entonces CMV³⁸ realizó por sistema de autoconstrucción 53 viviendas en la Villa 20 para relocalizar personas pertenecientes a ese asentamiento. También construyó 1.496 departamentos en 11 torres, dentro del perímetro del

37 Datos en base a encuestas realizadas en los años 1998, 2000 y 2008 en el marco de un estudio longitudinal realizado por el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, siguiendo una muestra intencional de vivienda popular.

38 Actual Instituto de la Vivienda de la Ciudad.

complejo General Savio, bautizándolo General Savio III (CEDEM, 2005: 122 citado en Ferme et al, 2011).

Finalmente, en 1997 se construyeron 140 viviendas realizadas por la Cooperativa Personal de Subterráneos, con financiamiento compartido con el FONAVI.

En Villa Soldati, el último conjunto construido por el Estado fue el barrio Ramón Carrillo, inaugurado en 1990, en el cual se edificaron 700 viviendas para reubicar a los habitantes del inconcluso Albergue Warnes, en donde se emplazó un moderno hipermercado (CEDEM, 2005: 122 citado en Ferme et al, 2011) y que, por sus características físicas, sufrió un proceso de fuerte precarización que, en la actualidad, hace que se lo visibilice como otra de las villas del barrio.

Consolidación y densificación del hábitat popular informal y los planes de regularización.

A lo largo de la década de 1990 se multiplicaron las situaciones de informalidad y la cantidad de hogares en las villas se duplicó, pasando de más de 50.000 personas en el año 1991 a casi 108.000 personas en el año 2001 (Zapata, 2011). En conjunto, entre la recuperación democrática y el Censo 2001, la población en villas creció más de 10 veces (Pastrana et al, 2010: 343)³⁹.

Cuadro N° 7. Situaciones deficitarias en inquilinatos, hoteles-pensión, ocupaciones y villas en la Ciudad de Buenos Aires. Año 1991 y 2001.

	CABA				
	Año	Hogares	%		%
Inquilinatos	1991*	27.000	2.6	70.000	2.4
	2001	20.826		55.799	
Hoteles-pensión	1991*	25.000	2.4	75.000	2.6
	2001	18.608		37.601	
Ocupaciones		45.000	4.3	150.000	5.2
	2001				
Villas		13.000	1.3	51.821	1.8
	2001			107.805	
Total situaciones deficitarias	1991	110.000		346.821	
	2001	78.481		351.205	

Fuente: Rodríguez y Di Virgilio (2007:80)⁴⁰ citado en Zapata, 2011.

³⁹ En tanto dicho crecimiento se duplica si se toma la estimación de 170.000 para el año 2007 efectuada por sindicatura general de la ciudad (Pastrana et al, 2010: 343).

⁴⁰ Para el año 1991: * Controladuría Municipal, Informe anual. 1992; ** Movimiento de Ocupantes e Inquilinos; *** Estadística y Censos. Municipalidad Ciudad de Buenos Aires. 1991; **** Censo Nacional de Población, 1991. Para el año 2001: Censo Nacional de Población y Vivienda, INDEC; ***** Diario Clarín,

Las villas de emergencia se extendieron territorialmente, consolidaron y densificaron a partir de la “construcción en altura”. En este marco, comenzó a tomar forma un mercado informal de alquileres y compra-venta de habitaciones y viviendas que hoy en día sigue creciendo, mientras que la urbanización y regularización dominial aún es una cuestión pendiente.

Para responder al crecimiento de villas y asentamiento, desde 1990 en adelante las políticas orientadas al hábitat popular se dirigieron a la regularización de situaciones informales ya consolidadas (Di Virgilio y Rodríguez, 2011).

Estos programas tendieron a privilegiar la regularización dominial por sobre la regularización urbanística y ambiental, y supusieron una baja o nula inversión del Estado y la obtención de algunos recursos, a través de la venta de tierras (Rodríguez, 2005: 50). Las mismas tuvieron distinto impacto según la localización de las urbanizaciones y la dinámica del mercado inmobiliario en cada zona. En términos territoriales, tuvieron mayor presencia en la provincia de Buenos Aires, mientras que en la Ciudad, la mayor parte de los instrumentos vigentes tendieron a obstaculizar la regularización de la urbanización y, sobre todo, el traslado del dominio (Di Virgilio et al, 2011: 8).

Al mismo tiempo, es importante señalar que estas políticas fueron acompañadas por instrumentos jurídicos⁴¹ diferentes en provincia de Bs. As. y en CABA. Teniendo en cuenta la tipología habitacional, los procesos de regularización dominial avanzaron más fácilmente en los asentamientos, mientras que los avances en regularización urbanística han sido más frecuentes en villas⁴², y las experiencias de intervenciones integrales han sido escasas (Op. Cit.: 6).

Otro punto a destacar es que en el proceso de implementación, el papel de los habitantes fue clave, puesto que los procesos de regularización difieren mucho según el nivel de organización de los actores comunitarios. Por otra parte, se señala que los procesos de regularización dominial son muy complejos debido a la heterogeneidad de actores intervinientes.

03/07/04; ***** Estimación con base en dato de población que reside en villas de emergencia en el año 2001 y cantidad de hogares y población residentes en 1991.

41 Se desplegaron distintos decretos y leyes que contemplaban la venta de tierras a sus ocupantes mediadas y/o no por gobiernos municipales y provinciales pero que finalmente no tuvieron plena implementación: la Ley 23697/89 (Programa Arraigo en el marco de la Ley de Emergencia Económica), Ley 23967/91, Ley 24.146/92 y Ley 24.374 (Ley Pierra) y, los decretos 1001 y 2441/90, 850/91, 156/9, 846/91 y 591/92 (Rodríguez, 2005: 51).

42 En algunos contextos, como el de la Ciudad de Buenos Aires, los procesos de regularización dominial tuvieron por definición alcances limitados: la experiencia en algunas villas de la ciudad es que si bien en algunos casos es posible sanear el dominio de los lotes luego se torna inviable la regularización de lo construido (Di Virgilio y Rodríguez, 2011 : 19)

Es preciso tener en consideración que los enfoques programáticos focalizados orientados al mejoramiento barrial muchas veces contribuyeron también a *una mayor fragmentación socioterritorial*. La aplicación de criterios rígidos de focalización territorial acentúan la fragmentación entre barrios próximos territorialmente y con similares características socioeconómicas, instrumentado algunas mejoras circunscriptas en medio de océanos de precariedad (la provisión puntual de cloacas es un ejemplo paradigmático en el AMBA). También se ha reconocido que indicadores materiales de selección barrial, considerados en forma aislada, no alcanzan para definir parámetros adecuados de intervención. Por ejemplo, la mayor precariedad de la vivienda, está asociada con la menor antigüedad de asentamiento y, por ende, con un menor arraigo en el territorio. Cuando la intervención focalizada actúa a partir de este criterio parcial, en realidad contribuye a *alentar un proceso de activación de los mercados informales* desencadenando un circuito de compra-ventas por expectativas de mejora de impactos efímeros en las familias vendedoras, presuntas beneficiarias de la intervención (Echevarría, 2011).

En síntesis, se señala que las intervenciones de regularización dependen de las dinámicas políticas de las jurisdicciones donde se localizan los barrios; de la localización de las urbanizaciones, y de la tipología de hábitat a intervenir (Di Virgilio et al, 2011). Estos elementos pueden observarse de manera diferencial en nuestros casos de estudios, que ponen en evidencia la multiplicidad de formas que asumieron los procesos de regularización.

Los casos de San Jorge y San Gerónimo muestran dos procesos diferentes de regularización dominial en asentamientos.

En el caso de políticas de regularización dominial el barrio San Jorge en Avellaneda-, recién en 1991 la gestión municipal fue proclive a acompañar el proceso de regularización del barrio, y comenzó a colaborar en las acciones de relleno de los terrenos que anteriormente venían autogestionando los habitantes.

Puesto que en función del número de ocupantes el terreno se subdividió originalmente en 70 lotes, las dimensiones resultantes no se ajustaban al mínimo establecido por ley (los lotes no llegaban a más de 150 m² y se requerían 200 m²), y dificultó el proceso de regularización dominial.

Para sortear esta dificultad, la propuesta inicial fue someter ca^oda fracción del terreno a un régimen de propiedad horizontal, pero luego se logró modificar la normativa, dividir la tierra, y modificar el uso del suelo, debido a que originariamente se trataban de tierras de uso rural.

En este marco, con el apoyo de un préstamo del Banco Provincia, se negoció la venta

de los terrenos -de propiedad privada- a sus ocupantes. En este proceso, tuvo un rol fundamental la organización de los habitantes en la junta Vecinal primero, y en el consejo de Barrios y asentamientos de Avellaneda después, contribuyendo a una mayor viabilidad para la aplicación de una política de regularización dominial.

Actualmente, el barrio se encuentra integrado a la trama urbana, el 74,4% es propietario de la vivienda y el terreno, el 6,4% es ocupante por préstamo, el 5,6% es inquilino y el 4,9% es propietario sólo de la vivienda (INDEC, 2001). Cuenta con cobertura total de los servicios de agua, cloacas, gas y electricidad, y todas las calles pavimentadas. Aun así, persisten situación de informalidad asociadas al mercado inmobiliario y a procesos inconclusos de subdivisión de lotes (Di Virgilio et al, 2011).

En cambio, la estrategia de urbanización en el barrio San Gerónimo preveía la reserva de importantes porciones de tierra con destino a espacios públicos, y en un inicio el 40% del terreno se destinó a plazas, estacionamientos, espacios verdes, senderos peatonales, zona para comercio, escuelas, equipamiento, calles y retiros. Sin embargo rápidamente se generaron conflictos, dado que ante la falta de terrenos varios pobladores del barrio se vieron obligados a ocupar los predios considerados públicos, motivo por el cual las viviendas que se encontraban dentro de estas áreas no pueden enmarcarse legalmente para obtener títulos de propiedad por parte de sus ocupantes y todavía están imposibilitadas de ser regularizadas.

En cuanto a los avances para mejorar las condiciones urbano ambientales, aún esta pendiente el mejoramiento del barrio y la realización de obras de infraestructura. Los habitantes no cuentan con agua corriente ni cloacas y el equipamiento social del barrio está deteriorado.

En el caso de las villas en la CABA, la línea de intervención orientada a la radicación e integración urbana fue reforzada normativamente a partir de la reforma de la Constitución Nacional, en la que se incorporaron varios derechos y garantías, además de diversos pactos y tratados internacionales que ratifican su rango constitucional. Además, en 1996, en la nueva Constitución de la CABA, se incorporaron concepciones muy avanzadas de reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales, con un especial énfasis en el derecho a la vivienda y a la ciudad. De esta forma quedaron establecidas la radicación y la integración de villas como derecho constitucional porteño.

Poco después, en 1998, la Legislatura porteña sancionó la Ley 148, que establece la “atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y NHT (Núcleos Habitacionales Transitorios)”⁴³. Recién tres años después se creó el Programa de

43 La ley 148/98 incorporó un plazo temporal de cinco años para su concreción. Asimismo, creó una Comisión Coordinadora Participativa (CCP) conformada por integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales, y por representantes de las villas y NHT. No obstante las precauciones temporales

Radicación, Integración y Transformación de villas (PRIT) y NHT.

En el caso de la villa 31, en 1989 se firmó un acta de compromiso entre el municipio y las organizaciones villeras, anticipando una serie de medidas que hacen eje en la regularización dominial, en consonancia con recomendaciones de organismos financieros. Esta política se inició con el Decreto 1001/90, en el cual el Estado Nacional dispuso la transferencia de tierras e inmuebles a sus ocupantes, incorporando un anexo que hace referencia específicamente a la Villa 31. Esta línea de intervención se ratificó en la Ordenanza 44.873 -que incorpora a las villas como distrito de zonificación del Pla Urbano Ambiental- y mediante la Ley 23.967 -que creó el Programa Arraigo, de cesión de tierras fiscales a provincias y municipios- ambas de 1991 (Vitale y Ramos, 2010: 8). Sin embargo, sólo en pocos caso la transferencia se hizo efectiva.

Este proceso fue foco recurrente de conflictos por el espacio urbano con diferentes actores comunitarios y gubernamentales. Hasta hoy, el núcleo común de la total irresolución de su radicación e integración urbana es atribuible a la complejísima situación dominial, pero fundamentalmente a la localización que implica, de manera latente, la falta de voluntad política para cumplir con el precepto constitucional de la radicación y la hegemonía de los valores del mercado.

En la villa 19 (INTA), en cambio, en el año 1993 comenzó el proceso de regularización a partir de la puesta en marcha del Plan de Radicación de Villas. En diciembre de ese mismo año, la CMV firmó un convenio con la Asociación Civil Villa 19, en el cual se comprometió a acordar el proyecto de urbanización y ordenamiento parcelario, brindando el asesoramiento técnico necesario para su realización, a ejecutar las obras necesarias para la urbanización del barrio, y a firmar el boleto de compra venta de los terrenos una vez finalizadas las acciones de regularización. Por su parte, la Asociación Civil Villa 19 se comprometió a colaborar con la CMV en las tareas de relocalización y a efectuar el pago de cuotas de amortización e interés una vez firmados los boletos de compra- venta (Ferme et al, 2011; Di Virgilio et al, 2012).

En este proceso existió cierto desfase entre la regularización de la trama urbana y el saneamiento del dominio de los terrenos en favor de los propietarios individuales. En cuanto a las obras de mejoramiento, el proceso fue extremadamente lento y con inconvenientes en la implementación del programa, ya sea por ineficiencias en la ejecución, como por conflictos entre vecinos (viejos y nuevos habitantes) o con la comisión vecinal, que actuó como mediadora entre los pobladores y la CMV. No

e institucionales incorporadas al texto, se repitieron fallas en la intervención. La CCP no se llegó a constituirse y la inclusión de plazos poco ayudó a la urgencia de ejecución de la ley.

obstante se registraron mejoras.

LA PRIMERA DÉCADA DEL NUEVO SIGLO (2001- 2011).

La crisis económico-institucional de 2001 marcó la eclosión de un modelo que comenzó a implementarse en la década de 1970 y que se exacerbó durante los años noventa. Algunos de los efectos que dejó para el AMBA fueron la pérdida de 170.000 puestos de trabajo, 110.000 personas viviendo en villas en la CABA y más de 1.800.000 personas viviendo en villas y asentamientos precarios en el AMBA (Gutman y Hardoy, 2007: *Cronología*). Para 2002, la población viviendo en condiciones de pobreza en el AMBA alcanzaba el 48%, ascendiendo al 60% en los municipios de La Matanza, Florencia Varela, Merlo, Tigre y Moreno.

En la Ciudad de Buenos Aires, el 13,4% era pobre y, en el AMBA 850.000 familias recibían el subsidio Jefas y Jefes (Gutman y Hardoy, 2007: *Cronología*). En la CABA, el 4 % de los hogares se encontraba bajo la Línea de Indigencia y un 13,4% hogares bajo la línea de pobreza (Pastrana et al, 2010: 342). Pero la crisis no sólo afectó a los sectores populares sino que también alcanzó a amplios sectores de la clase media.

En la Ciudad de Buenos Aires, el proceso de renovación urbana iniciado a comienzos de los años noventa se profundizó (Herzer, 2008). En ese contexto, los gobiernos locales que se sucedieron durante la última década, mostraron continuidades en las definiciones orientadas a la liberalización y desregulación de los mercados de suelo y alquileres (Rodríguez, Canestraro y von Lücken, 2010), cuyos precios no dejaron de subir a lo largo de la década.

Como parte de ese proceso, los gobiernos también sostuvieron iniciativas de gestación de nuevas centralidades urbanas dentro de la CABA, estimuladas por inversiones públicas. El distrito tecnológico, el Parque Lineal en Parque Patricios y el proyecto para el nuevo Centro Cívico de la ciudad en Barracas, impulsados por parte del actual gobierno local, continuaron los lineamientos iniciados por sus predecesores, que indujeron polos productivos e inversiones de infraestructura en el sur-oeste de la ciudad.

El aumento producido desde el año 2003 en los valores del suelo, producto de la dinamización del negocio inmobiliario y de la construcción, restringieron fuertemente las posibilidades de acceso de los sectores de menores ingresos a una vivienda a pesar de que su población no creció desde fines de la década de 1940 y que en las últimas décadas su parque de habitacional se ha multiplicado (Herzer y Di Virgilio, 2011).

“En efecto, entre 1991 y 2010 la proporción de hogares afectados por problemas habitacionales en la Ciudad aumentó un 34%. Del aumento ocurrido a lo largo de los

últimos 20 años, aproximadamente el 74% se explica por el del período 2001/2010. La situación en este período, se torna aun más crítica si se tiene en cuenta que en las estadísticas oficiales los hogares que habitan en inmuebles ocupados⁴⁴ y los que se encuentran en situación de calle⁴⁵ están habitualmente sub-estimados” (Herzer y Di Virgilio, 2011).

En términos habitacionales, para los años 2009- 2010 se registraron 667.435 personas viviendo en situaciones deficitarias (ver Cuadro N°6). Casi un cuarto de la población porteña se encontraba en situación de vulnerabilidad habitacional, lo que da cuenta de la evolución negativa de los indicadores habitacionales a lo largo de la última década y de la gravedad de esta problemática (Zapata, 2011).

Cuadro N° 8. Situación deficitaria en hoteles-pensión, ocupaciones, conventillos, villas, asentamientos, NHT, complejos y barrios municipales y población en situación de calle de la ciudad. Año 2009-2010.

	CABA		
	Cantidad	Población	%
Hoteles-pensión	--	140.000 ⁵	21
Ocupaciones	--	200.000 ⁶	30
Conventillos	--	220	--
Villas	15	207.865 ⁷	31
Asentamientos precarios	25	30.000 ⁸	4,5
Núcleos Habitaciones Transitorios (NHT)	2	5.400	0,8
Complejos Habitacionales y Barrios Municipales	18	82.000	12,3
Situación de calle	--	1.950 ⁹	0,3
Total Situaciones deficitarias	--	667.435	100

Fuente: Zapata (2011)

Nuevas modalidades de hábitat popular (NAUS) y consolidación y densificación de villas

Una de las formas en que se manifestó la crisis de 2001 fue la aparición los “Nuevos Asentamientos Urbanos” (NAUs) en la CABA. En este contexto de de crisis y ajuste

44 En 2001, en la Ciudad de Buenos Aires, se estimaba en 12.000 los hogares ocupantes de inmuebles. Asimismo, para 2001 se observaba sólo la cuarta parte de los hogares ocupantes en 1991 (Rodríguez y Di Virgilio, 2007).

45 Desde GCBA se realizan conteos anuales de la población durmiendo en la calle en ciertos puntos de la ciudad, dentro de esta cifra no se incorporan las personas que están durmiendo en centros de atención o alojamientos. De este modo, se realiza una subestimación de la población. Según datos del IX Censo Anual de 2009 del Ministerio de Desarrollo Social del GCBA, 1.400 personas viven hoy en las calles porteñas. Estimaciones de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad (2009) arrojan un total de 1.950 personas.

económico, deterioro de las condiciones laborales y ausencia de políticas orientadas a facilitar el acceso a la vivienda, amplios sectores de la población comenzaron a ocupar tierras fiscales y privadas con el fin de satisfacer su necesidad habitacional, dando lugar al surgimiento de esta nueva tipología de hábitat popular (Rodríguez, 2012: 73).

Cuadro N°9 Nuevos Asentamientos Urbanos en la Ciudad de Buenos Aires: ubicación, nombre y cantidad de familias residentes. Año 2006.

Ubicación	Nombre	
Suárez y Pedro de Mendoza (La Boca)	S/Nombre	100
Lamadrid y Pedro de Mendoza (La Boca)	S/Nombre	100
Avda. España 1800	Rodrigo Bueno	500
Avda. Lacarra y Avda. Roca	Autopista AU 7	700
Terrenos Ferroviarios Caballito	S/Nombre	S/D
Avda. Lacarra 2049 (entre las calles Santander, Fernández y la Avda. Santiago de Compostela)	Lacarra	40
Avda. Pinedo entre Suárez y Quinquela Martín	Nueva Esperanza	55
Avda. Riestra entre Portela y Mariano Acosta (Bajo Flores)	Los Pinos	250
Avda. Piedrabuena y las vías del Ferrocarril	Barrio Obrero	27
Miralla 3953 (Villa 20, Lugano)	S/Nombre	12
Francisco Cruz, Pola, Escalada y Chilavert (Villa 20)	S/Nombre	100
Manzana 28, Villa 20 (Lugano)	S/Nombre	100
Avda. Piedrabuena y Zuviría (Manzana 32 - Villa 15)	S/Nombre	170
Avda. Piedrabuena y Zuviría (Manzana 26 bis - Villa 15)	S/Nombre	130
Agustín Magaldi y Riachuelo	S/Nombre	55
Vélez Sarsfield 1988	Vélez Sarsfield	15
Puente Alsina y Riachuelo	El Pueblito	S/D
Puente Bosch (frente a Villa 26)	Puente Bosch	S/D
Calle Iguazú. Villa 21.24 (Barracas)	La Toma	S/D
Río Cuarto y Avda. Zabaleta (Barracas)	Villa La Robustiana	S/D
Ciudad Universitaria (Pabellón II)	Villa Ciudad Universitaria	76
Fraga 850 (esq. Avda. Forest)	Chacarita	120
Avda. Bermejo y Avda. Gral. Paz (frente a Villa 19)	Bermejo	60
Caballito	Ex Fábrica Morixe	42

Fuente: Defensoría del Pueblo de la Ciudad, 2006 citado en Herzer y Di Virgilio, 2011: 12.

La denominación NAUS fue elaborada por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el año 2006 para referirse a un conjunto de asentamientos que no excedían los cinco años de antigüedad y cuya existencia carecía de un reconocimiento estatal⁴⁶ (Rodríguez, 2012: 78).

Estos asentamientos extremadamente precarios, se caracterizan por estar ubicados, sobre terrenos inadecuados para su urbanización, como terraplenes del ferrocarril, bajo autopistas, zonas aledañas al Riachuelo y basurales. Si bien se localizan en diversas áreas de la ciudad, tiene mayor presencia en la zona sur. La ocupación de las tierras suele realizarse sin planificación previa, y las viviendas habitualmente son extremadamente precarias, sin los servicios básicos (Op. Cit.: 80).

Esta modalidad presenta características que los distinguen de las villas miseria, en tanto no son reconocidos formalmente por el Estado para la implantación de políticas de urbanización, sino que “más bien, los NAU tienden a ser incorporados en la agenda estatal para la aplicación de medidas de expulsión, especialmente si se trata de predios pasibles de revalorización para el mercado inmobiliario” (Op. Cit.: 74).

Programas federales de vivienda.

Una de los cambios más significativos en materia de política habitacional durante la primera década del siglo XXI fue el lanzamiento de los programas federales de vivienda. El PFCV (Programa Federal de Construcción de Viviendas) es una política habitacional diseñada y financiada por el Ministerio de Infraestructura y Planificación Federal de la Nación, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SSDUV). Los objetivos del programa son, por un lado, reducir el déficit habitacional y, por el otro, generar puestos de trabajo. La totalidad de las obras son financiadas por el Ejecutivo Nacional. El PFCV fue lanzado en el mes de Julio del año 2004 y, un año más tarde, se anuncia su continuación en una versión plurianual. Sólo para la primera etapa, se destinaron \$3.875.000.000 para construir 125.000 viviendas en todo el país, con el propósito de generar aproximadamente 360.000 empleos. Para la primera etapa, la Nación se comprometió ante las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a otorgar un financiamiento no reintegrable para la construcción en todo el país de ciento veinte mil unidades de vivienda. Se trata de un financiamiento por vivienda

46 Si bien con el adjetivo “nuevos” se busca hacer hincapié en la dimensión temporal de conformación de estos asentamientos, en el mismo grupo se incluye a los asentamientos que existen desde hace dos décadas y que no han contado con un reconocimiento formal por parte del Estado (Rodríguez, 2012: 78).

con infraestructura y superficie cubierta mínima (Ostuni, 2010).

La contribución de los programas federales al valor de uso complejo de la urbanización también se vio reducida por la falta de coordinación sectorial para el desarrollo conjunto de los equipamientos públicos (centros de salud, escuelas), un aspecto cuyos efectos negativos se acentúan en el caso de los grandes conjuntos habitacionales. A los cuales se suma, la nula o insuficiente disponibilidad de transporte público.

Desde una perspectiva cuantitativa, la incidencia de los programas federales en la estructuración de la metrópolis se estimaba, hasta 2008, en torno a las 1600 ha; mientras que en la década del '90, los barrios cerrados involucraron 30.000 ha., aproximadamente una vez y media la superficie total de la CABA (Vió, 2011: 14).

En la ciudad de Buenos Aires el PFCV ejecutado al 30% de su planificación inicial, expresa la continuidad de la práctica tradicional de localizar la vivienda social en las áreas donde el sector privado ha mostrado poco interés. Los barrios del sur, en especial Lugano y Parque Avellaneda, fueron receptores principales. Para los actores ligados al proceso de implementación, esta localización – asociada al aporte de tierra pública local – se vincula con un enfoque político iniciado en los años 1990 y continuado por las diferentes gestiones, que persigue el desarrollo y valorización del área: “Incorporar el sur al norte”. Otros piensan que, simplemente, se debe a la ausencia de una política local activa de captación de suelo (Ostuni, 2011).

Ley 341

A nivel de la ciudad de Buenos Aires, la sanción de la Ley 341 representa una innovación significativa en materia de política habitacional. Si bien la ley se sancionó en el año 2000, su proceso de formulación no puede ser entendido por fuera del proceso de autonomización de la Ciudad de Buenos Aires y del deterioro de la situación socioeconómica nacional que culminó con la crisis de 2001, que coincidieron con el desarrollo de procesos de organización y movilización social de sectores afectados por problemáticas habitacionales.

Esta ley tiene por objetivo instrumentar políticas de acceso a la vivienda a hogares de escasos recursos en situación de crisis habitacional. Los destinatarios eran individuales o incorporados a procesos de organización colectiva verificables, e incluía tanto la realización de obras nuevas como la rehabilitación y el mejoramiento de viviendas ya existente.

En este sentido, la sanción de esta Ley implicaba un reconocimiento explícito del

Estado de las formas de organización populares y la legitimación de la autogestión como práctica. En la ciudad de Buenos Aires, la Ley 341/964⁴⁷ permitió la compra de suelo (110 terrenos) en zonas céntricas de la ciudad de Buenos Aires y el desarrollo de emprendimientos habitacionales cooperativos. Actualmente el programa padece de trabas burocráticas, ahogo financiero, inaccesibilidad a terrenos en propiedad del IVC (Instituto de la Vivienda de la Ciudad), lentitud de certificaciones de avance de obra y paralización de obras, índices de desactualización presupuestaria, imposibilidad de inscripción a nuevos proyectos, entre otros elementos que explican la voluntad política de no desarrollarlo y que solo es parcialmente revertida por el movilización de las cooperativas y organizaciones que lo han sostenido (Rodríguez, 2009).

La Ley 341 tuvo un importante impacto en el caso de la Boca. De hecho, la distribución de los terrenos y las obras muestra claramente una concentración en la zona sur de la ciudad, especialmente en los barrios de La Boca y Barracas que concentran el 44,5% de los terrenos (35 y 14 respectivamente). Es interesante porque, si bien por un lado no se rompe la localización tradicional de la vivienda social en la zona sur, por el otro lado se observa una concentración importante en barrios consolidados y con muy buena accesibilidad a la zona céntrica de la ciudad. La Ley 341 también abrió la posibilidad de ejecutar modalidades autogestionarias, al colocar los recursos en manos de las organizaciones sociales que, en alguno casos, generaron proyectos que presentan significativas diferencias de calidad y costos respecto de las formas empresariales convencionales, como los complejos ejecutados por el Movimiento Territorial Liberación y las cooperativas de la Federación Autogestionaria del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos, en los barrios Parque Patricios, Barracas, Constitución y San Telmo (Guevara, Raspall y Zapata, 2011).

Programa de Rehabilitación del Barrio de La Boca⁴⁸.

En el caso de la Boca también tuvo una fuerte incidencia en el barrio fue el Programa de Rehabilitación del Barrio de la Boca, creado a través de la Resol. 1142/00. Continuator del RECUP-Boca y del Programa de Renovación de Conventillos, además de además de la construcción y recuperación de conventillos el PRHBLB incluyó la compra de viviendas para familias de ingresos bajos y medio-bajos y la compra de nuevos inmuebles con el fin de reciclarlos y utilizarlos como vivienda permanente o como hogares de tránsito.

47 “Programa de Autogestión para la Vivienda”, implementado en la Ciudad de Buenos Aires en 2001.

48 En base a Guevara, 2012.

El programa se hizo más extensivo y pasó de ser un programa cerrado al universo de ocupantes de los inmuebles de titularidad de la CMV a extenderse al conjunto de familias de ingresos bajos y medio-bajos que – según diagnóstico efectuado – ocupaban la mayor parte del parque habitacional de barrio. En esta etapa el Estado afectó al programa dos inmuebles de la Operatoria Terreno, Proyecto y Construcción, compró un inmueble con destino a obra nueva, adquirió 2 inmuebles con destino a hogares de tránsito para alojar a las familias afectadas por las obras nuevas, inició y finalizó la obra de 42 unidades que se adjudicó a demanda libre y no a los ocupantes de los inquilinatos, licitó 4 obras de las cuales sólo una se encuentra en ejecución y relocalizó a 21 familias.

Hacia diciembre de 2010 se encontraban afectados al Programa 31 inmuebles, se finalizaron y adjudicaron sólo 5 obras (una se adjudicó a demanda libre), en 2 inmuebles las obras se encuentran en ejecución y queda por resolver la intervención en 24 conventillos. También se encuentran afectados al Programa los conventillos adquiridos en el marco de la Resolución n° 527/97. El estado edilicio de los inquilinatos es extremadamente precario y riesgoso. Numerosos accidentes (algunos fatales) han tenido lugar como consecuencia del estado que presentan los inmuebles. Adicionalmente, hay 59 familias alojadas en hogares de tránsito. El nivel de hacinamiento es crítico (Promedio 4/5 personas por cuarto).

“Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de Conjuntos Urbanos”.

La progresiva y continua degradación de los conjuntos habitacionales construidos por el Estado se convirtió en un problema social y urbano. A partir de mediados de la década de 1990, la organización de vecinos de diferentes complejos de vivienda social encontró en la legislatura de la ciudad un marco favorable para plasmar sus demandas. Como del reconocimiento de la existencia de múltiples problemas que afectan a ese sector de la población de la ciudad, se creó en la órbita del IVC (Instituto de la Vivienda de la Ciudad) el “Programa de Rehabilitación y Puesta en Valor de Conjuntos Urbanos”.

La creación del programa y la sanción de un conjunto de leyes que obligan al estado a intervenir en gran parte de los complejos habitacionales, tuvo particular incidencia en los casos de Villa Lugano y Villa Soldati, que concentran gran parte de la vivienda social de la ciudad de Buenos Aires. A partir de entonces, y como resultado de la movilización de sus vecinos, el Estado invirtió de manera discontinua e insuficiente, principalmente en la rehabilitación de los conjuntos Soldati, Piedrabuena, pero también de Savio, Ramón Carrillo, Samoré.

Políticas orientadas a las villas

En relación a la población de villas de emergencia, recién en 2001, se crea la primera operatoria: el “Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas” (PRIT), que se planteó como una “solución integral al problema social, habitacional y urbano en las Villas y NHT de la Ciudad” (Decreto 206/01). Desde entonces se ratificó la legitimidad y legalidad de los reclamos de los pobladores, pero se dispersaron las líneas de intervención y la ejecución de una respuesta integral a través de la sanción de distintas leyes, decretos y resoluciones ya contempladas en la Ley 148. Sin embargo, a nueve años de la creación del PRIT y pese a la profusión de leyes, poco se avanzó en los objetivos postulados, expresando también el carácter de la política habitacional de la Ciudad hacia sus villas y la incongruencia con un marco jurídico que reconoce el derecho al espacio urbano (Ramos y Vitale, 2011).

De hecho, el actual gobierno de la ciudad de Buenos Aires estableció una diferencia respecto de sus predecesores en la orientación sistemática para debilitar o destruir los marcos institucionales y de legalidad impulsados y sostenidos por los sectores populares mediante procesos participativos en el contexto inmediatamente posterior a la autonomización política de la ciudad.

En materia habitacional, una de sus primeras medidas fue la transferencia de funciones concentradas en el Instituto de Vivienda de la Ciudad a distintos organismos públicos. De esta forma, la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS)⁴⁹, la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS), el Ministerio de Desarrollo Social, la Unidad Ejecutora de la AU3 y el Ministerio de Ambiente y Espacio Público absorbieron algunas de estas tareas, cuya escasa coordinación tuvieron como resultado el “desguasamiento” de la intervención estatal en materia de hábitat. En simultáneo, el gobierno local redujo y subejecutó el presupuesto destinado a los programas habitacionales.

La política de villas, fue particularmente afectada por esta redefinición. En términos generales, el ejecutivo restringió la asignación presupuestaria de la CBAS -encargada de impulsar las políticas de regularización-, y del Programa de Radicación, Integración y Transformación de villas (PRIT), priorizando la atención de la emergencia a través de

49 Creada para equilibrar el desigual desarrollo entre la zona sur y la zona norte de la ciudad; comienza -a partir del año 2008- a intervenir en villas a través del *Programa de Regulación y Ordenamiento del Suelo* (PROSUR Hábitat).

la UGIS⁵⁰ (Arqueros y Canestraro, 2011). En este contexto, inquilinos y subinquilinos de villas constituyen un tema pendiente de definiciones políticas y operacionales, tal como ocurrió en el Parque Indoamericano, ubicado en Villa Soldati, cuya ocupación fue impulsada principalmente por inquilinos de distintas villas del sur de la ciudad, en reclamo de un espacio donde habitar⁵¹ (Rodríguez, Arqueros, Rodríguez, Schettini y Zapata, 2011).

Sólo la resistencia organizada de la población y los entramados multiactorales de apoyo tendieron a poner cierto freno a estas definiciones del gobierno, a partir de lograr la promulgación de nuevas leyes o de fallos del poder judicial que, en este último periodo, motorizaron algunas de las principales iniciativas orientadas a la urbanización de villas. En términos generales, los procesos de regularización –tanto en el Conurbano como en la CABA- tuvieron alcances acotados y avanzaron caso a caso y más por la correlación de fuerzas de los actores involucrados y su organización, que por la acción estatal (Di Virgilio y Rodríguez, 2011; Di Virgilio et al, 2011). En este sentido, se aplicaron criterios de focalización, acciones superpuestas y /o desarticuladas propias del proceso de reestructuración neoliberal. Por contrapartida, esta dinámica introdujo nuevos actores en la discusión de las políticas (ONG, cooperativas, organizaciones sociales y pequeñas empresas). A pesar de ello, las acciones de regularización no lograron reducir efectivamente la magnitud de los problemas dominicales y urbanísticos y, en muchos casos contribuyeron a crear nuevas situaciones en la dinámica informal (Di Virgilio y Rodríguez, 2011:6). Estas políticas, lejos de revertir, imprimen nuevas características al proceso de producción del hábitat informal, beneficiados -por ejemplo- por los procesos de mejoramiento urbano-barrial.

La redefinición de la política hacia las villas tuvo un impacto muy fuerte en los casos de estudio.

En la villa 31, el PRIT consistió en la realización de obras de mantenimiento, servicios e infraestructura relativamente menores, y la coordinación de la intervención de algunas áreas de gobierno. Desde 2003 y fundamentalmente desde 2005, fue jerarquizada la operatoria del PRIT, entonces bajo la órbita del flamante Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC ex CMV). Las intervenciones se ampliaron a obras de esponjamiento, apertura de calles, infraestructura y servicios, algunos dispositivos asistenciales y, muy en menor medida, la construcción de vivienda nueva. A partir de 2007 se registró una

50 En la ley de presupuesto enviada por el Ejecutivo a la Legislatura se destinaban \$56.595.000 a la UGIS, \$26.000.000 a la CBAS, y \$5.448.000 al PRIT.

51 Diario Página 12, 11/12/2010. Disponible en internet: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/158494-50827-2010-12-11.html>.

disminución de la asignación presupuestaria a vivienda.

En cualquier caso, las intervenciones –aunque en algunos casos resultan interesantes-, nuevamente estuvieron muy lejos de las multiplicadas necesidades habitacionales presentes en la villa. En gran medida por ello, durante el período se multiplicaron leyes, decretos y resoluciones particulares atinentes a diferentes problemáticas presentes en villas –desde su urbanización hasta la provisión de servicios-, lo cual ratificó la legitimidad y legalidad de los reclamos de sus pobladores pero dispersó las líneas de intervención y la ejecución de una respuesta integral.

A fines de 2009, se sancionó en la Legislatura la Ley 3.343 que plantea la regularización e integración urbana de la Villa 31-31 bis, partiendo de respetar la mayor parte de la trama autoconstruida por los vecinos. A su vez, la Ley establece que la instancia encargada de llevar adelante lo establecido en su texto es la “*Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa para la Urbanización de las Villas 31-31 Bis*”, aunque no establece ni el peso ni el carácter de la participación de las organizaciones barriales (Ramos y Vitale, 2011).

Por otra parte, el barrio INTA tiene, en la actualidad, todas las calles pavimentadas, la mayor parte de los pasillos desaparecieron y se destaca la mejora de las viviendas a cargo de los propios vecinos y la construcción en altura; está conectado a las arterias de circulación de vehículos y medios de transporte públicos (como son la calle colectora de la autopista Ricchieri y de la Avenida General Paz); la sala de primeros auxilios se transformó en un centro de salud y las viviendas están conectadas a la red de agua, cloacal y electricidad (Di Virgilio, 2008: 68).

Es posible que las condiciones de ubicación y segregación territorial del barrio facilitaran su “integración” al resto de la ciudad de acuerdo a los objetivos del Programa de Radicación. De todas formas, a pesar de los avances en la regularización del tejido urbano, la “integración” no se concretó y no se efectuó el traslado del dominio de los inmuebles a sus propietarios.

Teniendo en cuenta que desde la formación del barrio hasta la actualidad han transcurrido casi 60 años, y desde el inicio del programa de radicación, unos 17 años, es relevante destacar el marco de precariedad jurídica en que se encuentran aun los habitantes de INTA. Al mismo tiempo continúan dinamizándose los mercados de compra-venta y alquileres como producto del proceso de mejoras en el barrio, que incentiva la densificación y procesos de verticalización⁵² (Ferme et al, 2011; Di Virgilio

52 Según testimonio de los vecinos del barrio, por algunos inmuebles en altura (con más de un piso y loza que permite aumentar potencialmente la superficie construida), en el año 2004 se pedían hasta \$150.000 (Di Virgilio, 2008:69).

et al, 2012).

En la actualidad, los vecinos siguen reclamando a través de la comisión vecinal la propiedad de los terrenos en los que se encuentran sus viviendas. Sin embargo, el escenario que presenta hoy la ciudad es más complejo, puesto que la gestión macrista (2007- a la actualidad) traspasó las funciones del IVC a la Corporación Buenos Aires Sur⁵³ (CBAS) y a la Unidad de Gestión e Integración Social. En este marco de mayor complejidad institucional, la regularización de INTA quedó bajo la órbita de la CBAS, aunque el IVC es el propietario de los terrenos donde se asienta el barrio, razón por la cual es el encargado de realizar el parcelamiento de los terrenos y la transferencia del dominio a los habitantes del barrio (Ferme et al, 2011; Di Virgilio et al, 2012).

En cuanto a la implementación de políticas de regularización en villas en la Provincia de Buenos Aires, en villa Tranquila, Avellaneda, el proceso de regularización se orienta a ser integral, es decir, sanear las condiciones de dominio y urbano ambientales. Una encuesta realizada en el año 2004 por el municipio con motivo de la regularización⁵⁴, identificó como necesidades primordiales del barrio el desarrollo de obras de infraestructura -en especial la falta de agua, luz y gas- y mejoramiento barrial -apertura y arreglo de calles, veredas y pasillos- (Op. Cit.:17). Para ese entonces, aún ninguno de los ocupantes poseía el dominio del terreno en donde habitaban. El 91,1% se declaró como dueño del inmueble que habitaba, mientras que el 7,3% referiría a otras modalidades de tenencia como inquilinos y ocupantes por préstamo (Ibidem). Las obras de regularización se iniciaron con la puesta en marcha del Plan de Urbanización del Barrio, que aún continúa. Las primeras acciones estuvieron orientadas a generar las condiciones para avanzar en la consolidación y mejoramiento de la trama urbana, como el relleno de calles (Argañaraz y French) y la construcción de nuevas viviendas. En este marco, en el año 2005 se inició la construcción de 183 viviendas -de un total de 750 unidades previstas en la etapa 2004-2007-.

En cuanto a la financiación del Plan, el mismo se lleva a cabo con aportes de Nación, la Provincia de Buenos Aires y el gobierno local. Por otra parte, las obras de infraestructura, como apertura y pavimentación de calles y cloacas, cuentan con fondos provenientes del PROMEBA (Programa de Mejoramiento de Barrios) y las viviendas con fondos del Programa Federal de Vivienda, ambos de nivel nacional (Di Virgilio et al, 2011: 18).

53 La Corporación Buenos Aires Sur fue creada en el año 2000, mediante la sanción de la Ley 470, y tiene la figura jurídica de una sociedad del Estado. Su objetivo es “propender a un mayor equilibrio que revistiese las evidentes desigualdades entre la zona sur y el resto de la ciudad” (“La Corporación Buenos Aires Sur- Institucional” [En línea: disponible en <http://www.cbas.gov.ar/cbas.php>].

54 Este proceso se inicia en 2004. Si bien excede en años al período que abarca este sub apartado, consideramos incorporarlo aquí por cuestiones expositivas.

Para llevar adelante la regularización, intervino también la Escribanía General de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, que produjo el englobamiento parcelario para facilitar la futura regularización del dominio de los lotes y las viviendas, puesto que los diferentes terrenos sobre los que se asienta la villa, eran propiedad de organismos públicos diferentes, y algunos de propiedad privada (Op. Cit.: 18).

Mientras el proceso de regularización del barrio continúa vigente, los submercados de compra y venta de viviendas e inquilinatos, constituyen desde hace algunos años, una de las “puertas de entrada” a la villa.

4. REFLEXIONES FINALES

A lo largo de este documento se buscó reconstruir el surgimiento y desarrollo de las distintas tipologías de hábitat que albergan a los sectores populares –villas, asentamientos, inquilinatos y hoteles pensión, casas tomadas, conjuntos de vivienda pública- en el marco del proceso más amplio de expansión del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Para eso se esbozaron los principales procesos económicos, sociales y políticos que, desde su fundación, fueron moldeando la morfología del AMBA y condicionando las posibilidades de los sectores populares de acceder a la ciudad, dando forma a las distintas tipologías y localizaciones del hábitat popular.

En una primera etapa, durante el modelo agroexportador, la ciudad creció en población a partir del importante flujo migratorio de origen europeo que arribó al país a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Con un estado que se movía dentro de los cánones del liberalismo, el conventillo fue la respuesta del mercado a la demanda habitacional de los inmigrantes pobres. Los costos del transporte dificultaban la expansión de la ciudad, y la población trabajadora se concentraba fundamentalmente en conventillos e inquilinatos del centro y la Boca.

A partir de la crisis de 1930 y de la transformación del modelo de acumulación, el desarrollo industrial de la ciudad comenzó a atraer población rural del interior del país. El progresivo abandono de las ideas liberales al interior de las clases gobernantes llevó al Estado a intervenir activamente en materia de hábitat. A través de políticas directas e indirectas se favoreció el acceso a la vivienda para distintos segmentos de la población trabajadora, aunque los peor posicionados dentro de la clase obrera se localizaron en áreas periféricas y mal servidas. Al mismo tiempo, la imposibilidad del mercado de responder a la necesidad de vivienda de la población migrante, y la

insuficiencia de las políticas públicas confluyeron en la formación, consolidación y expansión de las villas miseria en el centro y el sur de la ciudad de Buenos Aires.

Con el último gobierno militar se puso fin al modelo de industrialización por sustitución de importaciones, y comenzaron a adoptarse políticas de corte neoliberal, que dejaron el desarrollo urbano en manos de las fuerzas del mercado. El incremento de la pobreza y la desigualdad y el desguace de las estructuras del Estado de Bienestar, tendieron a expulsar a los sectores populares de áreas centrales hacia tierras peor servidas y más distantes y, por otro lado, cuando se abrieron oportunidades, ocupar intersticios urbanos mejor localizados en situaciones de alta vulnerabilidad.

Los estudios de caso permitieron profundizar en el conocimiento de estos procesos, analizando sus características e impactos con mayor detalle. Al mismo tiempo, contribuyeron a la comprensión de la incidencia de la localización, tanto en los procesos de surgimiento y desarrollo de las distintas tipologías de hábitat popular, como en materia de políticas públicas. Vemos desplegarse en el tiempo, la masiva capacidad autoprodutora de los sectores populares para resolver sus necesidades habitacionales, accediendo a tierras periféricas y sin infraestructura, a veces en condiciones formales (compra de lotes en la zona sur de la ciudad, mas tarde en el conurbano) y en gran medida informales (villas y, posteriormente, asentamientos), provistas por los contextos socioeconómicos y marcos de políticas, que en general, han ido gestando respuestas ex post, relativamente limitadas y de lenta y dificultosa ejecución, como vimos en Villa 19 o en San Gerónimo.

El otro movimiento que se despliega en el largo plazo, se vincula con la apropiación de la centralidad urbana, ocupando los intersticios disponibles en cada momento, cuya localización se liga con la cercanía a fuentes efectivas o potenciales de trabajo y el conjunto de oportunidades y servicios que ofrece la ciudad. Desde la formación de villa 31 a las ocupaciones de edificios de los ´80 y la creación de nuevos asentamientos urbanos en la CABA (Ciudad Autónoma de Buenos Aires) o en áreas del AMBA, que fueron adquiriendo centralidad con la consolidación progresiva de la ciudad, como Villa Tranquila y los asentamientos de la zona costera de Avellaneda, como San Jorge, que se localizan en un área macro regional de valorización urbana, que incluye inversiones realizadas en los ´90 –como el supermercado Auchan -y proyectos para sectores de altos recursos (como el de la empresa Techint).

El Estado y sus políticas por acción u omisión, han jugado un papel significativo en esta dinámica. La tolerancia a las iniciativas populares en contextos democráticos

ha sido una marca recurrente. En cambio, la capacidad de estructuración de políticas proactivas –regularización, provisión de infraestructura– resultaron lentas, fragmentadas y parciales. Más centradas en el suelo que en los sujetos (sin entrar a las dinámicas sociopolíticas que exceden el marco de análisis de este trabajo pero también condicionan los diseños y sus modos de implementación). Por otra parte, la producción pública de obra nueva a través de conjuntos habitacionales, ha seguido una tendencia histórica que la vincula al desarrollo de la industria de la construcción y a la implantación en zonas periféricas que contribuyen a la lógica de la valorización urbana. Desde los FONAVIs (Fondo Nacional para la Vivienda) a los Federales, este patrón básico se sostiene, aunque otros aspectos, como el tipo de conjunto ejecutado, abandonando la construcción en altura, se haya modificado, en la provincia de Buenos Aires, no así en la CABA. Además de focalizada por sus alcances, la producción de conjuntos habitacionales nuevos, también ha gestado nuevos problemas, que en la CABA se expresan de manera paradigmática para los grandes conjuntos – como Soldati y Lugano– en aspectos como el mantenimiento y los déficits de organización vecinal y consorcial. El estado aquí, también ha tenido que formular políticas ex post y de alcance parcial.

La ciudad central del AMBA, sin embargo, también ha dado ejemplos significativos de políticas que expresan niveles de disputa por la apropiación de la centralidad y el sentido de las políticas y programas, como ha sido, a lo largo de las década del 2000, la experiencia de la Ley 341/00 y el Programa de Autogestión de la Vivienda. El barrio de la Boca, merece una mención particular, en tanto en su territorio se reconocen las marcas de todo el período histórico analizado. Sobre la matriz histórica de los conventillos, se desplegaron en parte, durante los 80, ocupaciones de edificios. En las últimas décadas, se ha ido reconstituyendo en el barrio un parque significativo de propiedad pública sobre esa misma base física, a través del RECUP-Boca en los 80, de la Ordenanza 525 en los 90 y finalmente, con la Ley 341 en la última década. Los dos últimos instrumentos, se gestaron al calor de la movilización y de las iniciativas de organizaciones sociales – acompañadas por la Iglesia barrial- cuya población estaba afectada o en riesgo de desalojo, por la dinámica de renovación urbana que incluye al barrio. La Boca también ha sido reserva de suelo estatal afectado al desarrollo de conjuntos habitacionales destinados a sectores medios, desde Catalinas hasta el conflictivo proceso de Casa Amarilla, y en esa línea de disputa por la apropiación y reestructuración urbana, aún cuenta con la inquietante presencia en carpeta del proyecto Barrio Santa María de IRSA (ex ciudad deportiva de Boca). Este mosaico de sectores e intereses convive con la expansión de la gentrificación comercial, irradiada

progresivamente a partir del corazón de Caminito y cuyas condiciones iniciales estuvieron provistas por la inversión pública de los 90 – BID (Banco Interamericano de Desarrollo) mediante-, con la ejecución de las defensas costeras que despejaron (temporalmente, siempre que el mantenimiento sea el adecuado en el mediano plazo) el riesgo de inundación.

De este modo, las seis localizaciones analizadas, muestran variaciones en un contexto general donde las relaciones entre las características de los procesos de desarrollo urbano metropolitano, la política urbana y la política habitacional a escala regional, tienden a la profundización del desarrollo geográfico desigual (Harvey, 2000) que caracteriza en la actualidad el proceso de metropolización. Periferias empobrecidas y en expansión, centralidad reforzada por los procesos de renovación urbana en curso (más allá de las tendencias que impulsan el crecimiento de la ciudad difusa y sus policentralidades emergentes) y fragmentación del territorio constituyen marcas distintivas y reforzadas durante la última década, que apuntan a profundizar el estudio de las nuevas relaciones que se establecen en contextos de proximidad física y distancia social.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Abel Orquera, L. (2006). Un acta y un plano. En J. L. Romero y L. A. Romero (Dir.). *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos* (Tomo I). (pp. 19-27). Buenos Aires: Altamira.

Aboy, R. (2005). *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad vecinal en el barrio Los Perales 1946-1955*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Arqueros, M. S. y Canestraro, M. L. (2011). Intervenciones del Estado en la regularización de villas y asentamientos: alcances, límites y contradicciones. En M. M. Di Virgilio, H. M. Herzer, G. Merlinsky, y M.C. Rodríguez, *La cuestión urbana interrogada Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina* (pp. 39-75). Buenos Aires: Café de las Ciudades.

Arqueros, M. S. y von Lücken, M. (2011). *Documento Avellaneda*. Manuscrito inédito, Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Balmaceda, C. (2011). La vivienda entre 1943-1955 en la región metropolitana. Una nueva organización desde el Estado. En E. Radovanovic y C. Balmaceda (Coords.), *La habitación popular bonaerense 1943- 1955. Aprendiendo en la historia* (pp. 45-64). Buenos Aires: CEDODAL.

Ballent, A. (2009). *Las Huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943- 1955*. Buenos Aires: Prometeo.

Bertoncello, R. V. (2010). Configuración espacial de una metrópoli. En A. Lattes (Coord.), *Dinámica de una ciudad: Buenos Aires 1810-2010* (pp. 97- 128). Buenos Aires: Dirección General de Estadística y Censos.

Bontempo, L. A. (2010). *Umbral de un siglo. Una historia de la vivienda social en la Argentina. De los conventillos al Plan Federal*. Buenos Aires: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Clichevsky, N., Herzer, H. M., Pérez, P., y Satterthwaite, D. (1990). *Construcción y Administración de la Ciudad Latinoamericana*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo.

Cravino, M. C. (2006). *Las villas de la Ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Cravino, M. C. (2009). *Entre el arraigo y el desalojo. La villa 31 de Retiro. Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana*. Buenos Aires: Universidad

Nacional de General Sarmiento.

Cuenya, B. (1997). Descentralización y política de vivienda en Argentina. En B. Cuenya y A. Falú (Comps.), *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina* (pp. 15-41). Buenos Aires: Centro de Estudios Avanzados, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.

Di Virgilio, M. M. (2003). *Hábitat y Salud. Estrategias de las familias pobres*. Buenos Aires: Lumiere.

Di Virgilio, M. M. (2008). *Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires*. (Tesis de doctorado no publicada). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Di Virgilio, M. M., Arqueros, M. S., Gil y De Anso, M. L. y Perea, C. (2012). Transformaciones en una villa de la ciudad. El barrio de INTA. En H. M. Herzer, (Comp.), *Barríos al sur. Renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires* (pp. 349- 377). Buenos Aires: Café de las Ciudades.

Di Virgilio M. M., Arqueros M. S. y Guevara, T. (2011). Veinte años no es nada. Procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la Región Metropolitana de Buenos Aires. *Ciudad y Territorio*, 167, 109 – 129.

Di Virgilio M. M. y Rodríguez, M. C. (2011, Julio). Efectos de inclusión y exclusión: políticas y procesos de regulación dominial en el Área Metropolitana de Buenos Aires. En *II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Hábitat Popular e Inclusión Social "Hacedores de Ciudades"*. CLACSO, Caracas, Venezuela.

Di Virgilio, M. M. y Rodríguez, M. F. (2011). *Documento San Jerónimo*. Manuscrito inédito, Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Dunowicz, R., Boselli T., Gerscovich A., Villaveiran F., Jones P. y Zotelo S. (2000). *90 años de vivienda social en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Secretaría de Investigación, Ciencia y Técnica, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de Buenos Aires.

Echevarría, A. (2011). Acceso a servicios básicos y focalización de las intervenciones. En M.C. Rodríguez y M. M. Di Virgilio (Comps.), *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. (pp. 193- 211). Buenos Aires: Prometeo.

Ferre, N., Ostuni, F., y Perea, C. M. (2011). *Documento Lugano*. Manuscrito inédito, Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones Gino Germani,

Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Figueira, R. (2006a). Del barro al ladrillo. En J. L. Romero y L. A. Romero (Dirs.), *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos* (Tomo I). (pp. 107-126). Buenos Aires: Altamira.

Figueira, R. (2006b) La Gran Aldea. En J. L. Romero y L. A. Romero (Dirs.), *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos* (Tomo I). (pp. 285-307). Buenos Aires: Altamira.

Girola, M. F. (2008). *Modernidad histórica, modernidad reciente. Procesos urbanos en el Área Metropolitana de Buenos Aires: los casos del Conjunto Soldati y Nordelta. Buenos Aires, Argentina* (Tesis de doctorado no publicada). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Guevara, T. (2012). Implementación de políticas habitacionales en contextos de renovación urbana. El barrio de La Boca (1983- 2009). En H. M. Herzer (Comp.), *Barrios al sur. Renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires* (pp. 205- 241). Buenos Aires: Café de las Ciudades.

Guevara T., Raspall, T. y Zapata, M. C. (2011). Acceso al suelo de calidad para sectores populares. Balance de la Ley 341/964 y el Programa de Autogestión de la Vivienda. En M. M. Di Virgilio, H. M. Herzer, G. Merlinsky, y M. C. Rodríguez. *La cuestión urbana interrogada Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina* (pp. 109- 131). Buenos Aires: Café de las Ciudades.

Guevara, T. y Zapata, M. C. (2011). *Documento La Boca*. Manuscrito inédito, Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Gutman, M. y Hardoy, J. E. (2007). *Buenos Aires 1536-2006: Historia urbana del Área Metropolitana*. Buenos Aires: Infinito.

Harvey, D. (2000). *Spaces of Hope*. California: University of California Press.

Herzer, H. M. (2008). Acerca de la gentrificación. En Herzer, H. M. (Org.), *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el área sur de la ciudad*. (pp. 19-44). Buenos Aires: Espacio.

Herzer, H. M. y Di Virgilio, M. M (2011). Las necesidades habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires: cuántos, quiénes, cómo y por qué. *Realidad Económica*, 262, 131- 158.

Herzer, H. M. y Pérez, P. (1994). *Gestión urbana en ciudades de tamaño medio en América Latina*. Nairobi: Hábitat-ONU.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001*. Buenos Aires: Autor. Recuperado de <<http://www.indec.mecon.ar/>>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Datos Provisorios*. Buenos Aires: Autor. Recuperado de <<http://www.indec.mecon.ar/>>

La Barriada (s/d). *Buenos Aires Cronología*. Recuperado de <http://www.barriada.com.ar/>

Lattes A., Andrada G. y Caviezel, P. (2010). Dinámica demográfica. En A. Lattes (Coord.), *Dinámica de una ciudad: Buenos Aires 1810-2010* (pp. 129-164). Buenos Aires: Dirección General de Estadística y Censos.

Liernur, P. (1984). Buenos Aires: la estrategia de la casa autoconstruida. En J. P. Barrán, B. Nahum, D. Armus, M. E. Langdon, J. E. Hardoy, F. Liernur, O. Peterlini de Koch, J. Rial, G. M. Viñuelas, V. Espinoza, J. Suriano, L. Gutiérrez, R. González, y M. A. Illanes Oliva. *Sectores populares y vida urbana* (pp. 107- 122). Buenos Aires: CLACSO.

Lynch, J. (2006) El crecimiento del comercio. En J. L. Romero y L. A. Romero (Dir.), *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos* (Tomo I). (pp. 191-211). Buenos Aires: Altamira.

Marichelar, M. G. (2011). La implementación del Plan Federal de Emergencia Habitacional en la Provincia de Buenos Aires. Lectura crítica de un programa complejo. En M.C. Rodríguez, y M. M. Di Virgilio (Comps.), *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. (pp. 151- 173). Buenos Aires: Prometeo.

O'Donnell, G. y Oszlak, O. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Documento G.E. CLACSO N° 4. Recuperado de <http://politicayplanificacionsocial.sociales.uba.ar/files/2012/04/04.05.-Dossier-Estado-y-politicas-estatales-en-America-Latina1.pdf>

Ostuni, F. (2011). El acceso al hábitat y la política estatal de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. El caso del Programa Federal de Construcciones de Viviendas. En M. C. Rodríguez y M.M. Di Virgilio (Comps.), *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar* (pp. 121- 151). Buenos Aires: Prometeo.

Ostuni, F. (2010). *Políticas habitacionales nacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del Programa Federal de Construcción de*

