

# Vivir en la ciudad de la furia

POR MARÍA MERCEDES DI VIRGILIO

Socióloga, magíster en Investigación en Ciencias Sociales y doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora Independiente del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). Es profesora titular en la cátedra de Metodología de la investigación social en la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), en donde actualmente se desempeña como secretaria de Estudios Avanzados. Entre 2010 y 2014 tuvo a su cargo el diseño, la puesta en marcha y la implementación de la función investigación en la Universidad Nacional de Avellaneda. Entre 2004 y 2008 coordinó el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Entre 1997 y 2007 fue investigadora-docente del Instituto del Conurbano en la Universidad de General Sarmiento. La investigación desarrollada durante su carrera académica interroga distintas dimensiones de la cuestión social y urbana, así como los procesos de gestión de políticas públicas en la ciudad.

**T**al como hemos planteado en trabajos anteriores, la cuestión del acceso a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires (en adelante, CABA) representa un problema aún pendiente. Se trata de una cuestión de larga data, compleja, que afecta a distintos grupos y subpoblaciones y para la cual no parece haber aún soluciones a la vista. La última década fue inaugurada por un conflicto que dejó ver a todas luces la profundidad y la gravedad de la cuestión. La toma del Parque Indoamericano en diciembre de 2010 mostró crudamente que el déficit habitacional no era sólo una cuestión de guarismos en el censo de ese mismo año. Puso en evidencia que, a pesar de estar ampliamente reconocido en la Constitución Nacional y en la de la propia CABA, para las familias de menores ingresos habitar la Ciudad parece ser un derecho negado.

El Indoamericano está localizado en el sur de la ciudad, en el barrio de Villa Soldati. Asentado sobre los terrenos de la antigua quema municipal, su origen es tributario de las intervenciones urbanísticas que la última dictadura militar llevó adelante en la ciudad. La construcción del parque se puso en marcha en 1977. El puntapié inicial fue el cierre de la quema y la implementación de un nuevo sistema de tra-

tamiento de basura a cargo del CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado). A partir de entonces, se propició la recuperación de los terrenos -antes utilizados como basurales- y su refuncionalización como espacios verdes. En ese marco, se inició la construcción del parque. En 1978, el entonces intendente de la Ciudad durante la dictadura, Osvaldo Cacciatore, impulsó un monumental proyecto para la parquización del predio, la construcción de un parque de diversiones y uno zoofitogeográfico. Sin embargo, se inauguró solamente el de diversiones, quedando truchos los planes de creación del parque zoofitogeográfico. Sólo se construyeron los piletones que serían utilizados para abastecer de agua al parque (los terrenos luego abandonados, hoy son parte del barrio Los Piletones). Recién en 1995, se inaugura lo que se conoce actualmente como Parque Indoamericano que fue incluido en el plano oficial de la ciudad en 1999. Sin embargo, el estado del predio no se modificó merced al constante arrojido clandestino de *containers* de basura y la contaminación del predio. Fueron muchas las iniciativas y los anuncios de recuperar el parque. Pese a ello, para el año 2005, el área seguía sin ser recuperada. En diciembre de 2006, se inauguró ▶



JUAN MARTÍN PETRUCCI

► el Paseo de los Derechos Humanos para conmemorar a las víctimas del terrorismo de Estado, que como gran parte del predio, fue a posteriori nuevamente descuidado. En 2007, la Corporación Buenos Aires Sur construyó allí una serie de infraestructuras en el inmenso predio que pretendía emular el ambiente palermitano en el sur de la ciudad. A pesar de ello, la suerte del predio no cambió demasiado, intento tras intento, nunca logró ser recuperado en su totalidad.

Fue ese espacio, que en sucesivas oportunidades intentó ser *civilizado* por la parquización, el que fue *tomado* por un centenar de personas afectadas por la crisis estructural de vivienda de la ciudad. La *toma* fue relativamente corta, duró apenas una semana. Sin embargo, en ese breve tiempo, se produjo una fuerte represión, muchas personas resultaron heridas y se registraron tres víctimas fatales. Asimismo, la violencia desatada, en su dimensión material y simbólica, tuvo expresiones elocuentes en todos los medios de comunicación de cobertura nacional (diarios *Clarín*, *La Nación*, *Página/12*, entre otros), dejando al descubierto las *marcas* del conflicto por habitar en Ciudad de Buenos Aires.

### EL DÉFICIT HABITACIONAL Y LA SITUACIÓN DE LA VIVIENDA EN LA CABA SEGÚN LOS CENSOS NACIONALES DE POBLACIÓN Y VIVIENDA (1991-2010)

Aun cuando los censos son a las claras fuentes insuficientes para dar cuenta de las múltiples dimensiones del déficit habitacional y de sus vínculos con la satisfacción (o no) del derecho a acceder a una vivienda adecuada, la información que brindan los censos constituye un punto de partida clave para aproximarse al problema. La primera cuestión que muestran los últimos tres censos nacionales de población y vivienda es que la cuestión habitacional en la CABA no es un problema reciente.

El Cuadro 1 pone en evidencia que en la Ciudad de Buenos Aires la cuestión del déficit habitacional es una cuestión que se ha ido consolidando y profundizando a lo largo de las últimas tres décadas. Entre 1991 y 2010, la cantidad de hogares habitando en viviendas deficitarias pasó de 145.283 a 152.289. Si bien la incidencia del déficit en el total de hogares, en el año 2010, se mantiene

### EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES LA CUESTIÓN DEL DÉFICIT HABITACIONAL ES UNA CUESTIÓN QUE SE HA IDO CONSOLIDANDO Y PROFUNDIZANDO A LO LARGO DE LAS ÚLTIMAS TRES DÉCADAS.

por debajo de los guarismos alcanzados en 1991, el panorama no deja de ser desolador. Sobre todo si se tiene en cuenta que, entre 1991 y 2001, el déficit experimentaba un importante descenso tanto en términos relativos como absolutos (pasó de afectar a 145.283 hogares, que representaban el 14,2% del total de hogares residiendo en la ciudad, a 126.863 representando un 12,4% del total). Estos datos ponen en evidencia que, entre 2001 y 2010, la situación habitacional en la CABA empeoró significativamente: las cifras no sólo superaron, en términos absolutos, los guarismos de 1991 sino que, además, quebraron la tendencia decreciente que el fenómeno había mostrado una década atrás. El problema cobra aún más relevancia si se tiene en cuenta que entre 1991 y 2001, mientras que la cantidad de hogares que residían en la ciudad aumentaba a razón de 77 hogares por año (pasando de un total de 1.023.464 hogares a 1.024.231), la cantidad de hogares deficitarios decrecía a un ritmo acelerado (pasando de un total de 145.283 a 126.863). Esta situación se vio totalmente alterada entre 2001 y 2010. Por un lado, entre esos años, la cantidad de hogares creció exponencialmente en la CABA. Por el otro, la cantidad de hogares deficitarios no sólo no descendió sino que se vio fuertemente afectada por el drástico cambio que la ciudad experimentaba en la demografía de sus hogares. El saldo fue que, en 2010, 25.426 nuevos hogares se sumaban a los afectados por problemas habitacionales en 2001 (totalizando así 152.289).

La nueva demografía de la CABA interpeló de manera contundente la cuestión habitacional: mientras que en 2010 se registró un crecimiento poblacional del 4,1%, el número de hogares creció un 12,3%. De este modo, la cantidad de hogares creció a un ritmo mucho más acelerado que la cantidad de población de la ciudad, sumando cada año de la década 12.590 nuevos hogares vis a vis 7.382 nuevas viviendas. Entre 2001 y 2010, el exceso de hogares respecto del número de viviendas habitadas pasó de 15.364 a 67.136. Además, de las 1.423.973 nuevas viviendas que la ciudad totalizó en 2010, 1.082.998 estaban habitadas con moradores presentes al momento del Censo. Ambas cuestiones, la presencia de nuevos hogares que presionan sobre el parque habitacional construido y la existencia de un importante stock de viviendas desocupadas, se expresan en la magnitud del problema habitacional en la CABA.

Asimismo, a lo largo de los últimos 30 años, el problema no sólo se agravó sino que se modificó también su composición. En el período pierden peso los hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables en favor de aquellos que residen en viviendas precarias recuperables -muchas de las cuales están localizadas en las villas más consolidadas de la ciudad. Este cambio en la composición del déficit se ha ido profundizando a lo largo de las tres décadas al incrementarse progresivamente el peso de estas situaciones en el conjunto de los hogares que conviven con condiciones deficitarias. El peso de los hogares que padecen condiciones de hacinamiento en viviendas no precarias desciende entre 1991 y 2001, siguiendo la tendencia decreciente del déficit en general. Sin embargo, en 2001, si bien no se alcanzan los guarismos de 1991, la proporción de los hogares que padecen hacinamiento aumenta.

Estas variaciones y clivajes en la composición del déficit constituyen un aspecto fundamental a tener en cuenta en la orientación de la política pública en materia habitacional. Por un lado, indican que la política no puede orientarse exclusivamente a producir vivienda nueva para satisfacer las necesidades de las familias que habitan viviendas irrecuperables. Debe además prever líneas de intervención para dar respuesta a las necesidades de mejoramiento y consolidación de viviendas recuperables. Asimismo, pone de manifiesto que los problemas habitacionales no afectan exclusivamente a las familias que residen en viviendas deficitarias sino a familias de sectores medios y medios bajos que habitan viviendas de buena calidad pero en condiciones de hacinamiento.

El lado B de la magnitud y la profundidad del problema es, en parte, el aumento de la población viviendo en villas: según los datos del Censo 2010, hay 163.587 personas residiendo en 40.063 viviendas en villas de emergencia, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios en la ciudad (5,7% del total de personas y 3,7% de viviendas). Cabe destacar que, entre 1980 y 2010, la población viviendo en villas en la CABA se incrementa en un 380%, aun cuando en números absolutos no alcanza los valores históricos de 1976.

### OTRO LADO B DE LA SITUACIÓN HABITACIONAL: INQUILINOS EN LA CABA

Según los datos del Censo de Población y Vivienda de 2010, actualmente en la Ciudad de Buenos Aires un 30% de los hogares (unos 343.443 hogares) alquilan el lugar en donde residen. En la última década, la situación de los inquilinos en la CABA experimentó importantes cambios. En 2001, aproximadamente el 68% de los hogares de la ciudad vivía en una vivienda de la que era propietario vis a vis un 22% de inquilinos. En 2010, la proporción de propietarios desciende al 56% en favor de la situación de alquiler (que ►

CUADRO 1

Distribución de los hogares según situación habitacional. AMBA, CABA y Partidos del Gran Buenos Aires. 1991, 2001 y 2010

SITUACIÓN HABITACIONAL	1991		2001		2010	
<b>ÁREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES</b>						
TOTAL	3.196.180	100,0	3.408.913	100,0	4.084.507	100,0
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	963.895	30,2	888.149	26,1	1.052.203	25,8
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	215.485	6,7	149.291	4,4	120.418	2,9
Hogares que ocupan viviendas recuperables	368.415	11,5	448.069	13,1	513.729	12,6
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	379.996	11,9	290.789	8,5	418.056	10,2
HOGARES NO DEFICITARIOS	2.232.285	69,8	2.520.764	73,9	3.032.304	74,2
<b>CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES</b>						
TOTAL	1.023.464	100,0	1.024.231	100,0	1.150.134	100,0
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	145.283	14,2	126.863	12,4	152.289	13,2
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	15.254	1,5	10.761	1,1	5.573	0,5
Hogares que ocupan viviendas recuperables	33.498 <sup>(1)</sup>	3,3	50.533	4,9	64.744	5,6
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	96.531	9,4	65.569	6,4	81.972	7,1
HOGARES NO DEFICITARIOS	878.181	85,8	897.368	87,6	997.845	86,8
<b>PARTIDOS GRAN BUENOS AIRES</b>						
TOTAL	2.172.716	100,0	2.384.682	100,0	2.934.373	100,0
HOGARES CON SITUACIONES DEFICITARIAS	818.612	37,7	761.286	31,9	899.914	30,7
Hogares que ocupan viviendas precarias irrecuperables	200.231	9,2	138.530	5,8	114.845	3,9
Hogares que ocupan viviendas recuperables	334.917	15,4	397.536	16,7	448.985	15,3
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de 2 personas por cuarto) en viviendas no precarias	283.465	13,0	225.220	9,4	336.084	11,5
HOGARES NO DEFICITARIOS	1.354.104	62,3	1.623.396	68,1	2.034.459	69,3

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 1991, 2001 y 2010.

NOTA: Los casos ignorados fueron distribuidos proporcionalmente.

Vivienda deficitaria irrecuperable: viviendas que por la calidad de los materiales con que han sido construidas, son irrecuperables y deberían ser reemplazadas por nuevas unidades de vivienda. Son las viviendas precarias (ranchos, casillas, locales no construidos para fines habitacionales).

Vivienda deficitaria recuperable: viviendas que si bien presentan rasgos de precariedad (falta de terminaciones, carencia de instalaciones sanitarias) son pasibles de ser recuperadas mediante obras de refacción o completamiento.

En el censo 1991 en la CABA no se incluyen hoteles y pensiones por problemas de empadronamiento; se los consideró como viviendas colectivas.

► pasa del 22,2% al 30%). De los hogares inquilinos, la mayoría alquilan departamentos (73%) y/o casas (13%).

Sin embargo, una importante proporción habita en piezas de inquilinato, pensión u hotel (12%) o en viviendas precarias (2%). Entre quienes habitan en piezas de inquilinatos, hoteles pensión y viviendas precarias, los problemas constructivos y el hacinamiento se superponen con situaciones que habitualmente ponen en jugo la seguridad de la tenencia: alquilan sin mediar un contrato de alquiler formal y, por ende, se ven expuestos a mayores grados de vulnerabilidad jurídica.

Con el aumento de la población en villas, el alquiler de cuartos que fungen como viviendas unifamiliares en condiciones de habitabilidad sumamente degradadas se convirtió en un fenómeno que afecta especialmente a estos barrios -el 40% de sus habitantes reside en habitaciones alquiladas de manera informal. La institución del alquiler como forma de acceso a la vivienda en las villas es concomitante al agotamiento de tierra vacante (disponible para ser ocupada) y a la consiguiente estructuración del mercado informal de compra y venta de tierra y vivienda. Tal como lo muestra en sus trabajos Cristina Cravino, el alquiler opera como puerta de entrada a la villa, constituyéndose en una situación transitoria que generalmente desemboca en la compra de una vivienda. Alquilar una pieza con baño compartido en una villa en la ciudad central cuesta entre \$ 1500 y \$ 800 mensuales (entre U\$S 288 y U\$S 154, al cambio oficial). Estos valores varían claramente según la localización del barrio: en la villa 31, la más central de la Ciudad de Buenos Aires, los valores rondan los \$ 1500 mientras que en el Barrio Inta, localizado

en una zona periférica de la ciudad, se aproximan a los \$800 (diario *Popular*, 22/07/2012; diario *La Nación*, 02/06/2013). En el barrio, las cifras también varían según la ubicación de las viviendas y la accesibilidad a avenidas y calles. Si bien los valores de los alquileres en el mercado informal son habitualmente más bajos que en el formal, no es exclusivamente el precio lo que lleva a muchos hogares a alquilar una pieza en una villa. Otro factor que impulsa y dinamiza las transacciones en las villas de la ciudad son las condiciones que los locadores les exigen a los locatarios para facilitarles el ingreso al inmueble. Alquilar una vivienda en el mercado formal supone contar con garantías inmuebles y con requisitos difíciles de cumplir. Asimismo, aun cuando los hogares pueden contar con los ingresos necesarios para afrontar el alquiler en el mercado formal, para la firma del contrato suele pedirse recibo de sueldo, algo que muchos jefes de hogar no tienen por ser trabajadores en negro.

Los pagos por el alquiler de cuartos habitualmente se realizan diaria o semanalmente e incluyen el pago de los servicios. La relación entre el locador y el locatario no se encuentra sujeta a marco regulatorio alguno. El contrato entre ambos es verbal y se establece a través del vínculo cara a cara. De este modo, los inquilinos se ven sometidos en numerosas oportunidades a un trato hostil y arbitrario sujeto a las modificaciones del cuadro tarifario e incluso al desalojo sin mediar motivo alguno. Progresivamente, en las villas el alquiler se organiza bajo una lógica empresarial. Si bien es posible identificar algunos pocos locadores que alquilan cuartos o espacios de sus viviendas unifamiliares, en la amplia mayoría de los casos, los cuartos dis-

ponibles para alquiler son parte de edificaciones que pueden tener varios pisos, hasta cinco, y que se construyen en estos barrios exclusivamente a tales fines.

### RAYOS DE LUZ EN LA CIUDAD DE LA FURIA

Más allá de los guarismos y de las situaciones críticas algunos acontecimientos que sucedieron en los últimos años traen aires de esperanza a la ciudad de la furia. Estos buenos aires no obedecen necesariamente a la acción del Gobierno de la Ciudad. Durante estos años, el repertorio de la política sectorial se diversificó orientándose hacia: 1) la rehabilitación del patrimonio construido, 2) la producción de vivienda nueva, 3) la asignación de créditos para la compra de una vivienda en el mercado y 4) la asignación de subsidios orientados a la población *sin techo* y/o en emergencia habitacional. Pero los esfuerzos realizados en cada una de estas líneas fueron a las claras insuficientes y se llevaron adelante en un contexto de sucesivas contradicciones. La sabiduría popular indica que *para muestra basta un botón* y, en este caso, parece no equivocarse. En relación con la primera de las líneas, por ejemplo, mientras que en las antiguas villas de la ciudad se impulsaron políticas de regularización dominial y urbanística; otras expresiones del déficit habitacional -como son los nuevos asentamientos urbanos (NAUs), los hoteles pensión o las ocupaciones de inmuebles y de tierra vacante- no fueron objeto de política pública alguna. Por el contrario, el Estado impulsó el desalojo de estas formas del hábitat en particular cuando se localizaban en áreas de renovación y/o recualificación urbana. Asimismo, en lo que remite a los programas de rehabilitación de conjuntos y conventillos, las marchas y contramarchas hicieron que las mejoras se realicen de manera muy lenta y sin contemplar las necesidades de las familias.

A pesar de ello, el accionar de la Justicia y de las organizaciones de base territorial en la ciudad permite plantear -tal como plantea el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)- un escenario novedoso para repensar y encuadrar el déficit habitacional. Una de las primeras expresiones de estos buenos aires son las experiencias de judicialización de demandas sociales, en general, y habitacionales, en particular. Los procesos de judicialización involucran a actores estatales, ciudadanos de a pie y organizaciones sociales que reclaman y ejercen el *derecho a la ciudad*. De este modo, una demanda que es histórica entre los habitantes de las villas de Buenos Aires encuentra eco en las estructuras judiciales locales e instituye nuevas gramáticas de reconocimiento y definición de la demanda social.

Una segunda expresión -muy vinculada con la anterior- remite a los pronunciamientos y las actuaciones de la Corte Suprema en relación con el caso "Quisberth

Castro" y a la relocalización de familias en el marco de la causa "Mendoza" por el saneamiento del Riachuelo. En abril de 2012, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictó una sentencia que puso sobre el tapete el alcance de las obligaciones que Estado local tienen en tanto garante del derecho a una vivienda adecuada. El caso es el de una mujer cuyo hijo menor padece una discapacidad severa, que vive en situación de calle y que recurre a la justicia ante la falta de respuesta del gobierno porteño a sus necesidades de vivienda. En ese marco, el Alto Tribunal, revocando una sentencia del Superior Tribunal de Justicia de la Ciudad, le ordenó al Gobierno porteño que le garantice a la actora un alojamiento adecuado a las necesidades de su familia de modo que se solucione de modo permanente la situación de emergencia habitacional del grupo familiar. El fallo deja en evidencia las falencias estructurales de las políticas habitacionales de la ciudad y plantea la necesidad de una política integral con capacidad de dar respuestas definitivas a la emergencia habitacional.

Finalmente, en la ciudad de la furia, las experiencias de autogestión -en particular las que se enmarcan en la Ley 341- muestran la existencia de actores colectivos, vinculados en entramados amplios, que juegan importantes papeles en relación con la ampliación de posibilidades de acceso a la ciudad por parte de los sectores más desfavorecidos. Muestra, también, el desarrollo de estrategias sostenidas de interpelación e interacción con el Estado y sus políticas, desde una concepción que busca profundizar las formas participativas y que reinstala la búsqueda de sentidos de universalidad en el acceso al hábitat (el derecho a la ciudad para todos y todas). Estas experiencias de participación se complementan con estrategias sostenidas de visibilización de su presencia y de los problemas sociales que dan sentido a su existencia en la vida política de la ciudad. Todos forman parte de una estrategia multinivel que involucra acciones y alianzas en la dimensión nacional y latinoamericana. Estos aspectos son marca distintiva de quienes han jugado papeles clave para el sostén de la política autogestionaria de producción habitacional como respuesta histórica y efectivamente construida al neoliberalismo urbano. •

#### Nota

<sup>1</sup> Nos referimos a Casas tipo A. El Censo clasifica como "casa" a toda vivienda con salida directa al exterior (sus moradores no pasan por patios, zaguanes o corredores de uso común para salir al exterior). Asimismo, distingue entre Casas tipo A y tipo B. Estas últimas son consideradas precarias porque o bien no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda, o no disponen de retrete con descarga de agua o tienen piso de tierra u otro material precario.



Hogares inquilinos en la Ciudad de Buenos Aires según tipo de vivienda. 2010.

Fuente: Natalia Cosacov, 2012