

Barrios al sur

Renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires.

*Hilda Herzer
(compiladora)*

ÍNDICE TEMÁTICO

- 7 PRÓLOGO**
Javier Fernández Castro
- 11 CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES**
Área de estudio
- 13 INTRODUCCIÓN**
Hilda Herzer y Laura Gil y de Anso
- 39 1. Ciudad, políticas públicas y hábitat popular en la era PRO. Continuidades y cambios en contextos de renovación.**
Carla Rodríguez, Soledad Arqueros Mejica, Mariana Gómez Schettini, Florencia Rodríguez y Cecilia Zapata
- 73 2. Entre la omisión y la expulsión. Un análisis sobre las modalidades de intervención estatal en los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU).**
Florencia Rodríguez
- 95 3. Villa Lugano. Potenciación de una trama y reactivación de conflictos a partir de las acciones estatales de construcción de vivienda.**
Fernando Ostuni
- 131 4. Transformaciones que se consolidan. Los procesos de renovación urbana en los barrios de San Telmo y Barracas.**
Hilda Herzer, Mercedes Di Virgilio y Marcela Imori

- 165** **5. Unos llegan y otros se van. Cambios y permanencias en el barrio de La Boca.**
Hilda Herzer, Mercedes Di Virgilio, Tomás Guevara,
Julia Ramos, Pablo Vitale y Marcela Imori
- 205** **6. Implementación de políticas habitacionales en contextos de renovación urbana. El barrio de La Boca (1983 - 2009).**
Tomás Guevara
- 241** **7. Mataderos entre la continuidad y el cambio. Procesos urbanos en un barrio industrial (1976 - 2001).**
Lujan Menazzi
- 269** **8. Nuevas y viejas dinámicas socioterritoriales en Villa Soldati. De La Quema al cartoneo.**
Mariano Perelman
- 307** **9. Memorias urbanas. “Cómo llegamos y cómo vivimos” en Soldati.**
Cristina Bettanin
- 349** **10. Transformaciones en una villa de la ciudad. El barrio INTA.**
Mercedes Di Virgilio, Soledad Arqueros Mejica,
Laura Gil y de Anso y Carolina Perea
- 377** **11. La recuperación ambiental de los márgenes del Riachuelo. Derechos en tensión y poderes en conflicto.**
Gabriela Merlinsky, Soledad Fernández Bouzo y
Melina Tobías
- 403** **Sobre los autores**

PRÓLOGO

Javier Fernández Castro

Sur, prólogos y aperturas

¿Cómo escribir un prólogo al inestimable trabajo que ha coordinado Hilda, evitando la mera síntesis o comentario superficial de todo lo producido?

Si intentamos escapar a esta primera y extendida acepción del prólogo como sinopsis y abordamos terrenos más comprometidos, pretendiendo sumar posturas propias complementarias del material escrito, ¿cómo aportar en pocas líneas algo todavía no dicho sobre nuestro Sur, esa gran melancolía compartida?

7

Pequeño brete en el que me han metido los irresponsables editores, seguramente a sabiendas de la inimputabilidad tras la que los arquitectos solemos escudarnos ante estos compromisos.

Allí vamos entonces, “a pontificar que se acaba el mundo”, sin necesidad de estudios de campo, entrevistas, cuantificaciones, ni rigor metódico alguno; como el que sí han tenido y aplicado a conciencia los autores y autoras de este libro.

Para arrancar por algún lado, podemos comenzar por algunas provocaciones que campean solapadamente los escritos, frutos de todos y cada uno de sus capítulos componentes, fundamentales aportes para superar el “sentido común” con que este territorio venía abordándose:

1. No es que no haya habido en el pasado políticas e inversiones públicas en el Sur, sino que las ha habido erradas o al menos las acertadas han sido discontinuas o insuficientes.

2. El Sur “olvidado” esta pasando a ser el “recordado” por la expansión inmobiliaria, ofreciendo seducir e incorporar el hermano postergado a la dinámica de sus parientes ricos.

3. Los “nuevos paradigmas” presentan algunas dificultades para su implementación sin más: preexistencias “inconvenientes” a su “natural” desarrollo, tales como pobres y agentes contaminantes en abundancia (para algunos lectores frívolos incluso son sinónimos).

4. Pareciera bastar correr a unos y disimular los otros (elija Ud. qué resulta más correcto hacer con cada quien) para restablecer la Arcadia perdida y encarar el tan ansiado y prometido “progreso”.

5. En este sentido un gobierno local que no tiene obra ni discurso estratégico alguno sobre la Ciudad, sin embargo insiste en ocuparse especialmente del tema.

8

El término *gentrificación*, que nuestros investigadores sociales exprimen, desmenuzan y ejemplifican con erudición en cada uno de sus aportes al volumen, parece ser el hilo conductor de estos relatos.

Ya no estamos ante un Sur depósito natural de emprendimientos sociales, último refugio de las clases populares al interior de la Ciudad propiamente dicha.

En esta nueva etapa, lejos de favorecer la mixidad social como garante de integración urbana, ha devenido en último coto de caza disponible, a sabiendas que los pobres tendrán su lugar en la lejana periferia.

Me permito aquí postular que este es el aporte sustancial de los textos: el revisitar el territorio y sus pobladores para advertir que no está congelado en un cliché, sino que es escenario sustancial

de nuevas y complejas transformaciones en la estructura socio espacial de la Región Metropolitana. Está generándose un “Nuevo Sur” sin que el adjetivo nuevo nos traiga aquí el sinónimo pretendidamente moderno de necesariamente mejor.

Varios síntomas, visibles aun para los más distraídos, concurren a la sospecha confirmada de estos nuevos procesos.

Identidades barriales, entendidas como esencias de museo más que como proyecciones permanentes, se frivolizan en imágenes turísticas. La inyección de recursos que suponen actividades recuperadas, en vez de concurrir a reparar desequilibrios, apenas son excusa de “embellecimientos” antes que de transformaciones sustanciales.

Mobiliarios y farolas sobre veredas revisitadas, calzadas recién envejecidas, emprendimientos inconexos, casillas coloridas, entre otros tantos, aportan imágenes de un presunto “ser porteño”, ancladas en un pasado que nunca ocurrió. Todo salpimentado con ofertas gastronómicas –con perdón del refuerzo semántico– además de diseño y consumo o la simple confusión entre ambos.

El increíble avance en una potencial gestión integral que supone un ente interjurisdiccional largamente anhelado para abordar la temática ambiental, parece por momentos exclusivamente enfocado en la liberación de un parque lineal ribereño, corriendo lo no deseado unos metros más atrás o simplemente suprimiéndolo sin destino cierto.

El Sur es en buena medida el valle de una cuenca, un territorio aún sin visiones estratégicas conocidas en los ámbitos de decisión.

Dinámicas poblacionales alteradas por largos años de ausencia estatal, mercados informales cada vez más presentes y sin alternativas de reparo o inclusión a la vista, recentran la discusión en los pobladores, los verdaderos sujetos de las políticas.

¿Qué sujeto? ¿Para quién y con quién están siendo pensadas y gestionadas las transformaciones experimentadas en el área? ¿Cuándo se pasó del paradigma de consolidación al de erradicación, a pesar de su permanencia como lugar común en los discursos incluyentes?

Preguntas que este distinguido grupo de amigos “sociales” se hacen y responden en cada capítulo, expresión de una dimensión específica del tema englobante.

Develan así lo que pasa, para que simplemente no nos pase. Lo argumentan, lo sostienen, para que seamos conscientes de sus causas e implicancias.

10 Estos trabajos de análisis son completos y complejos, no son fácilmente reductibles a consignas o discursos digeribles mediáticamente. Requieren de un esfuerzo de observación, construcción y enunciación, de ponderar múltiples y diversas variables concurrentes, por lo cual su lectura resulta siempre reveladora y por lo tanto indispensable si es que de una buena vez pretendemos hacernos cargo de este territorio.

Gracias por la recopilación. De su atenta lectura, trataremos arquitectos, diseñadores y urbanistas –perdón por el *chivo* corporativo– de extraer condiciones y posibilidades de proyección, de nuevas estrategias, de transformaciones sostenibles.

El maridaje de conocimientos social–proyectual está aún en pañales, lo mejor está por venir y este libro, si nos permiten colarnos a último momento en el trabajo ajeno, es una oportunidad.

Esta publicación es la base y excusa para concurrir en un territorio común, sumando visiones y deseos en la ideación y concreción de un hábitat socialmente justo, traduciendo la consigna general en múltiples acciones posibles.

Buenos Aires, Junio de 2012.



Foto: Pablo Vitale.

INTRODUCCIÓN

Hilda Herzer

Laura Gil y de Anso

La ciudad de Buenos Aires ha ido cambiando en los últimos 25 años. Procesos de renovación han ido transformando paulatinamente algunos espacios barriales, definiendo distintivos enclaves turísticos y generando una heterogeneización creciente que resulta evidente, en particular, en la zona sur de la ciudad. Sin embargo, estas tendencias heterogeneizantes presentes desde fines de los ochenta, comienzan a desaparecer ante el inevitable proceso de gentrificación, es decir una renovación que supone el desplazamiento de los grupos de más bajos ingresos y su sustitución por otros con ingresos más altos que pueden pagar el encarecimiento del mercado inmobiliario.¹ La gentrificación puede también ser descrita como un proceso de diferenciación social y espacial. Y, en este sentido, se vincula con la segregación, en tanto ésta significa establecer una distancia social y espacial entre una parte y el resto. Y como toda forma de segregación, la gentrificación es una expresión de la desigualdad social. Gobernada por la lógica capitalista, su surgimiento tiene que ver con nuevas formas de vida urbana de los grupos sociales de clase media –caracterizada por la ocupación de espacios centrales renovados– y muestra de qué manera la transformación del espacio urbano se vincula particularmente con el accionar de los grupos sociales.

13

1 Véase Hilda Herzer. 2008. "Acerca de la gentrificación", en Hilda Herzer (org.) *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*, Espacio editorial, Buenos Aires.

En este libro analizamos dicho proceso. El mismo refleja los resultados del estudio longitudinal que iniciáramos en 1998 sobre las condiciones socioeconómicas, habitacionales y organizacionales de los hogares de bajos ingresos residentes en los barrios de La Boca y San Telmo. En ese marco, se analizan también las consecuencias que las inversiones privadas –emprendimientos de esparcimiento, turísticos, comerciales y de servicios–, junto con las inversiones públicas ya realizadas –construcción de defensas costeras, tendido de autopistas, redes viales, readaptaciones edilicias, mejoramiento de espacio público y luminarias– y otras políticas, como los estímulos fiscales, tienen en la dinámica sociopolítica-territorial de los barrios de la zona sur de Buenos Aires. Planteamos la existencia de un territorio urbano atravesado por procesos contradictorios que oscilan entre la modernidad y la renovación –que conduce necesariamente a la gentrificación– por un lado, y el desarrollo de lógicas aparentemente excluyentes, por el otro, que comienzan a primar.

Los propósitos de esta investigación se expresan en los siguientes enunciados. Se analiza el rol de las políticas públicas en la promoción de la inversión pública y privada en los barrios por ahora trabajados de la zona sur. Quedan pendientes barrios de la misma;² simultáneamente hemos comenzado una comparación entre los procesos de gentrificación de la zona sur con los del norte de la ciudad, básicamente Palermo en toda su dimensión. Se reflexiona sobre cómo las transformaciones en el mercado inmobiliario modifican la morfología de los barrios, y también se relevan las percepciones de los vecinos en torno a dichos procesos.

En este contexto, se definen algunas cuestiones teórico-conceptuales que subyacen al trabajo de investigación que realizamos en el área sur de la ciudad de Buenos Aires.

2 El equipo ha llevado adelante una primera encuesta en los barrios de Mataderos y Parque Patricios, que recientemente se ha procesado.

Por un lado, se plantea que los efectos de la globalización en las grandes ciudades se pueden caracterizar con tres rasgos sobresalientes: la suburbanización de los sectores medios, la renovación de las áreas centrales, y el incremento de la pobreza urbana en áreas intersticiales de la ciudad. Estas tres características no son excluyentes sino, por el contrario, complementarias.

Por el otro, se pregunta: ¿qué significa gentrificación? Existen diferentes puntos de vista: primero, el económico-social o estructural y luego, el cultural. Lo estructural y lo cultural: nosotros destacaremos la integración de ambas perspectivas e iremos más allá de mostrar la ciudad fragmentada de Marcuse para mostrar que entre la zona renovada y la no renovada se mantienen vínculos socioeconómicos y políticos necesarios.

¿En qué se percibe la dimensión estructural de la gentrificación? En el mercado inmobiliario y la variación de los precios. Los procesos de renovación urbana que genera la gentrificación forman parte inseparable de la valorización del suelo y de lo construido. Se caracterizan por una transformación del espacio urbano que supone la modificación de barrios de la ciudad a partir del crecimiento de las actividades terciarias, la rehabilitación de áreas degradadas y el desplazamiento de sectores de menores ingresos que las habitan, como consecuencia de procesos de inversión y de valorización del suelo a partir de ese nuevo uso territorial. También suele darse lo que se ha denominado desplazamiento indirecto, que incluye más bien lo que podría denominarse razones socioeconómicas: los viejos residentes son obligados a dejar las viviendas porque aumentan los alquileres o porque aumentarán los impuestos inmobiliarios cuando el valor de mercado de la propiedad se incremente.³ A este tema aluden los distintos capítulos de este libro.

3 Rowland Atkinson. 2000. "Measuring Gentrification and Displacement in Greater London", *Urban Studies*, 37, (1), 149-165.

Partiremos de unas afirmaciones muy sugerentes y claras de Carlos de Mattos:

“Uno de los cambios que ha tenido mayor incidencia en la actual revolución urbana es el generado por el aumento de las inversiones inmobiliarias privadas. Este incremento permite afirmar que las ciudades están viviendo una aguda intensificación de la mercantilización del desarrollo urbano.

En una primera aproximación, el fenómeno solamente puede entenderse en el marco de la creciente movilidad del capital producida por la globalización financiera que comenzó a procesarse e intensificarse en las últimas décadas del siglo pasado, y se profundizó bajo los efectos combinados de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y la aplicación de políticas de liberalización económica, desregulación y apertura externa. En este escenario, la recuperación del crecimiento económico en numerosas ciudades imbricadas en la dinámica globalizada las ha convertido en escenarios privilegiados para la valorización de los capitales móviles. (...)

¿Cuáles son las tendencias específicas de esa dinámica que permiten hablar de la creciente importancia de los negocios inmobiliarios como un fenómeno diferenciado respecto de la fase anterior? Tres tendencias, constitutivas de la nueva fase de modernización capitalista que se configuró a partir de la crisis del fordismo, aparecen como la causa principal del desencadenamiento y el fortalecimiento de la mercantilización del desarrollo urbano:

- En primer lugar, la incontenible financierización de la economía mundial que, con el estímulo de las políticas de desregulación, privatización y liberalización, cobró mayor impulso desde mediados de los setenta (Chesnais; Strange). Esto generó un sustantivo aumento de la oferta de capital, de la cual una parte importante se orientó hacia la inversión inmobiliaria.

- En segundo lugar, el abandono de los esfuerzos por promover una planificación urbana racionalista, normativa y centralizada, y su reemplazo por un enfoque en el que priman los criterios de neutralidad y subsidiariedad del Estado. Esto contribuyó a consolidar una situación en la que las decisiones y las acciones privadas pueden desplegarse con mucha más autonomía y libertad que en el pasado.

- Finalmente, la generalización, en el marco de este nuevo enfoque de gestión urbana, de estrategias de competitividad urbana y *city marketing*, mediante las cuales las autoridades de un número creciente de ciudades buscan, explícita y deliberadamente, atraer capitales externos. Esto ha contribuido a aumentar la inversión inmobiliaria privada y potenciar su rol en la transformación urbana y metropolitana.

Estas tres tendencias explican que la actual situación, radicalmente diferente de la de la ciudad industrial, se caracterice por la creciente importancia del papel de la inversión privada y, consecuentemente, por la imposición de una lógica más estrictamente capitalista en el desarrollo urbano.”⁴

17

Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana

Los años noventa y la exacerbación de las políticas neoliberales derivan en una cada vez más significativa polarización social, mientras que en el plano de la intervención en la ciudad, el mercado y los grupos de poder monopolizan las decisiones. Los procesos de gentrificación no son ajenos a estas tendencias.

En ese marco, los impactos negativos de la gentrificación dejan sus huellas en la ciudad: el desplazamiento de población por

4 Carlos de Mattos. 2007. “Globalización, negocios inmobiliarios y transformación urbana”, *Nueva Sociedad*, [212], 82-96. p. 83.

aumento del precio de alquiler o de la propiedad; el aumento especulativo de los precios; los costos psicológicos del desplazamiento para la población que deja el lugar; el resentimiento comunitario; la tensión y el conflicto; el desplazamiento de los hogares que son forzados a buscar vivienda en zonas de menor costo –Marcuse⁵ lo denomina *desplazamiento excluyente*–; el desplazamiento comercial e industrial; el aumento del costo de los servicios; la pérdida de diversidad social. Es decir que el desplazamiento hacia ámbitos menos deseables tiende a reducir la calidad de vida de esa población. Mientras tanto, el sentido de lugar se transforma en la base de la seguridad ontológica de profesionales que buscan el *habitus* de vivir en un vecindario con otros que piensen de forma parecida.

18

En 1996, junto a la sanción legislativa de la nueva Constitución de Buenos Aires como ciudad autónoma, se determina la elaboración de un Plan Urbano Ambiental, con el objetivo de definir un modelo territorial consensuado y el compromiso de construirlo. Entendido como un instrumento dinámico en permanente posibilidad de revisión, plantea una serie de hipótesis de desarrollo de la ciudad, atendiendo principalmente las urgencias urbano-ambientales de las áreas de mayor nivel de precarización, a la vez que propicia el posicionamiento de la ciudad en términos competitivos.

Con base en dichas metas, se plantea el Programa de Ordenamiento del Área Central, tendiendo a: limitar el crecimiento del área administrativa y de negocios sobre áreas consolidadas, promover la residencialización a través de la reconversión patrimonial, peatonalizar la *city* financiera y orientar la extensión sur. Sin embargo, muchos de estos objetivos, tendieron a conformar un escenario inverso: la consolidación del patrón de

5 Peter Marcuse. 1986. "Abandonment, Gentrification and Displacement: the linkages in New York City", en Neil Smith y Peter Williams (eds.), *Gentrification of the City*. London, Unwin Hyman.

segregación socio-espacial con la gentrificación en el área sur en general y en el centro histórico en particular, sin que se haga referencia –con la especificidad que el tema requiere– al acceso al suelo y la vivienda de sectores de menores recursos en el área.

El libro

Barrios al Sur. Renovación y pobreza en la ciudad de Buenos Aires es uno de los resultados de los proyectos financiados por la Universidad de Buenos Aires sobre cambio y transformación en la zona sur, con sede en el Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Sintetiza el trabajo de un equipo de investigación dedicado a explorar, conocer y analizar la problemática urbana de la zona sur de la ciudad de Buenos Aires durante los últimos doce años. Esa mirada está centrada en identificar las transformaciones del espacio social, económico y político en esa área de la ciudad desencadenadas en las últimas décadas. Para ello, desarrollamos un estudio longitudinal: encuestas en distintos momentos a la misma muestra de viviendas, identificando los cambios de hogares en muchas de ellas que se vinculan con el proceso de desplazamiento producido por la gentrificación. El libro realiza un abordaje multifacético de las transformaciones en la zona sur de la ciudad, desde diversas perspectivas que confluyen en el análisis: un encuadre histórico de la evolución de los barrios, las políticas públicas a ellos destinadas, los barrios, la caracterización socioeconómica de la población y sus condiciones de producción del hábitat, la evolución de la renta del suelo y de la propiedad; las miradas gubernamentales, las relaciones entre lo global y lo local en este contexto.

Desde fines de la década del ochenta, los barrios del sur de la ciudad de Buenos Aires atraviesan un sostenido proceso de cambio.

Dichos cambios han afectado su fisonomía, los usos de suelo y también los precios de terrenos e inmuebles. Sin embargo, estas transformaciones no han sido homogéneas ni han afectado a todos los barrios por igual. Las características singulares de dichos procesos, los actores intervinientes, la velocidad y el tipo de transformaciones experimentadas ponen en evidencia que su devenir es modelado, por un lado, por políticas públicas y, por el otro, por las características socio-territoriales y urbanísticas del entorno barrial que preceden a su desarrollo. Esta hipótesis estructura y es eje de los distintos capítulos de este libro.

En este entrecruzamiento de dinámicas de transformación del espacio urbano, son las políticas públicas y la acción del Estado las que aparecen en el centro de la escena. En los trabajos se muestra una revitalización del rol del Estado en la construcción de la política pública, cuestiones que merecen ser problematizadas y debatidas en términos de sus consecuencias sobre las dinámicas urbanas. Al igual que en un libro anterior –*La cuestión urbana interrogada: Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina* (editado por Café de las Ciudades. Buenos Aires, 2011)– es posible entrever en la lectura de los distintos capítulos una tensión en torno a los efectos controversiales de estas nuevas políticas públicas: por ejemplo, interpelan la participación pero luego obturan los mecanismos institucionales que podrían dar continuidad a estas prácticas; desde el ámbito nacional se plantea una reactivación de las políticas habitacionales pero no se generan los instrumentos para garantizar la sustentabilidad financiera de las mismas; desde el ámbito local se promueven inversiones que no tienen correlato en una política de suelo y/o que no prevén sus efectos en materia de localización, se incentiva el saneamiento de los sitios contaminados para luego incorporarlos al mercado inmobiliario. ¿Cuál es la orientación de estas políticas? ¿Cómo se define desde el poder el sentido de lo público? ¿Qué consecuencias tienen estas políticas en términos

de la distribución del espacio urbano? Son preguntas que quedan abiertas, que en este texto hemos querido responder desde múltiples miradas y que merecen seguir siendo investigadas.

1. Las políticas públicas

Los barrios del sur y los cambios que han experimentado en las últimas décadas dan cuenta de los diferentes estadios, dinámicas y condiciones a través de los cuales se desenvuelve (o no) la renovación urbana. No hay un modelo único de gentrificación y, efectivamente, a medida que avanza la investigación en este terreno encontramos que el tipo de cambio que acaece a nivel barrial es muy dependiente del contexto en el que se produce. Se evidencia mejoramiento en el ambiente construido, cambio poblacional (población con mayores ingresos, no necesariamente propietarios), inversiones comerciales y turísticas, zonas de entretenimiento, etcétera.

Estos cambios son posibles y son estimulados y motorizados por las políticas públicas aplicadas en las últimas décadas. En este sentido presentamos una revisión actualizada de las mismas. Abordando tendencias actuales (para luego, recuperando una mirada longitudinal, identificar continuidades y rupturas), el trabajo de Carla Rodríguez, Soledad Arqueros Mejica, Mariana Gómez Schettini, Florencia Rodríguez y Cecilia Zapata⁶ trata sobre la incidencia de las políticas urbanas y habitacionales dirigidas a los sectores más vulnerables en los procesos de renovación urbana del área sur de Buenos Aires. Para ello, analizan un conjunto de políticas públicas en materia de suelo, vivienda, espacio público, cultura, turismo y patrimonio, durante el período

6 *Ciudad, políticas públicas y hábitat popular en la era PRO. Continuidades y cambios en contextos de renovación.* Capítulo 1.

comprendido entre diciembre de 2007 y agosto de 2010 (gobierno del PRO), apuntando a identificar su rol en los cambios urbanos en contextos de renovación y las dinámicas socioespaciales puestas en juego, y señalando, a la vez, líneas de continuidad y de ruptura con las gestiones anteriores a nivel local. Según las autoras, en cada uno de estos planos el actual gobierno de la ciudad de Buenos Aires ha tomado medidas tendientes a impulsar y promover el mercado inmobiliario, desatendiendo sus altos costos sociales. Entre ellas destacan: la reducción significativa del presupuesto destinado a los programas habitacionales y sus altos niveles de sub ejecución; la fragmentación de la política hacia las villas; la transferencia de recursos públicos hacia el sector privado; las medidas que apuntalan procesos de liberalización y desregulación de los mercados de suelo y alquileres; el incentivo de proyectos emblemáticos en la creación de nuevas centralidades; la revalorización inmobiliaria a través de políticas de corte turístico-cultural. Así, las autoras reconocen a la gestión macrista como heredera de las políticas privatizadoras y concentradoras que han transformado la organización económica, social y urbana de la ciudad de Buenos Aires a partir de la década del noventa, pero también señalan las notas distintivas que este gobierno imprimió a su política urbana y habitacional, vinculadas, por un lado, con una firme decisión de debilitar o destruir los marcos institucionales y de legalidad originados, sostenidos y/o útiles para los sectores populares y, por otro, con el despliegue de medidas represivas abiertamente ilegales que en este marco neoliberal son justificadas bajo el nombre de la seguridad.

Otro artículo que encara el estudio de las políticas urbanas y habitacionales implementadas actualmente a nivel municipal es el de Florencia Rodríguez. En este sentido, el artículo⁷ analiza el

7 *Entre la omisión y la expulsión. Un análisis sobre las modalidades de intervención estatal en los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU).* Capítulo 2.

surgimiento y las características de los Nuevos Asentamientos Urbanos (NAU) en la ciudad de Buenos Aires, tomando en cuenta cómo a partir de las consideraciones que el Estado construye hacia los mismos se legitiman determinados procesos de expulsión de esta población. Para ello, estructura su trabajo en cuatro partes. En primer lugar, contextualiza el surgimiento de los NAU a partir de un breve recorrido histórico por las distintas modalidades de hábitat popular. En segundo lugar, realiza una caracterización de estos asentamientos, tomando en cuenta su localización, sus aspectos constructivos y el perfil socioeconómico de la población. Luego, analiza las consideraciones y justificaciones del Estado en torno a los NAU y al lugar que ocupan en su agenda para, por último, abordar concretamente la política de expulsión impulsada hacia los mismos por parte del poder estatal. Estos asentamientos, que constituyen una manifestación espacial de la pobreza urbana con particularidades que los distinguen de las villas de emergencia, no son reconocidos formalmente por el Estado para la implementación de políticas de urbanización. Por ese motivo, y según Rodríguez, la acción estatal pendula entre una posición de omisión, de “dejar hacer” –interviniendo de manera esporádica sólo en casos de emergencias– y una posición activa, a partir de implementar procesos de expulsión, centralmente si se trata de predios pasibles de revalorización para el mercado inmobiliario, tal como ocurre en la zona sur de la ciudad que actualmente se denomina Puerto Madero Sur.

23

En el trabajo de Fernando Ostuni⁸ se presentan algunas reflexiones sobre la relación entre la política habitacional y las transformaciones sociales y urbanas en el barrio de Villa Lugano pero, a diferencia de los dos trabajos anteriores, el análisis invita a pensar sobre la injerencia del Estado nacional en el territorio porteño.

8 *Villa Lugano. Potenciación de una trama y reactivación de conflictos a partir de las acciones estatales de construcción de vivienda.* Capítulo 3.

Para ello, el artículo se organiza del siguiente modo: primero, el autor presenta algunas referencias generales a las características que, históricamente, ha tenido la construcción de edificios y de urbanizaciones promovidas por el sector público en el barrio, para luego señalar el peso que tiene este sector de la ciudad en la actualidad en la distribución de proyectos de construcción de vivienda social. En segundo lugar, reconstruye dos experiencias específicas de obras construidas recientemente en el área, en el marco de la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas (PFCV): el Conjunto “Parque de la Victoria” y otro conjunto habitacional en Parque Avellaneda. Además de considerar las características de ejecución de las obras, Ostuni analiza la relación entre los conjuntos y su entorno urbano inmediato, con el propósito de discutir en qué medida la acción pública refuerza la tendencia a construir vivienda social en los barrios de la zona sur de la Ciudad, acentuando su patrón de segregación socio espacial. Según el autor, la observación del desarrollo de estos conjuntos habitacionales invita a revisar algunos debates en el plano académico y entre los actores involucrados en la implementación del PFCV, referentes, por un lado, a la dificultad para complejizar la relación entre la política habitacional y el desarrollo urbano y, por otro, a la reactivación de una demanda insatisfecha por parte de la población frente a procesos signados por trabas, demoras y apuros en la ejecución de las obras.

2. Procesos de gentrificación

San Telmo representa el caso paradigmático, allí confluyen procesos de patrimonialización, de renovación urbana y comercial que sientan las bases para el desarrollo turístico y el recambio poblacional con desplazamiento de grupos de bajos ingresos.

Barracas muestra cómo, cuando el Estado brinda algunos indicios/intenciones de rehabilitar, la localización es óptima y existe un parque inmobiliario disponible susceptible de ser adaptado a nuevos usos, el mercado comienza a intervenir en áreas circunscritas que garantizan rentabilidad. Esas áreas han sido tradicionalmente habitadas por familias de ingresos medios bajos pero que no están “tugurizadas”.

En este sentido se incluye un artículo referido a la comparación entre San Telmo y Barracas; el primero un proceso de gentrificación más consolidado y el segundo más bien un proceso en construcción. Se incorpora el trabajo de Hilda Herzer, Mercedes Di Virgilio y Marcela Imori, realizado con la colaboración de Tomás Guevara, Julia Ramos, Ignacio Sarmiento y Pablo Vitale,⁹ que permite la comparación entre ambos barrios a lo largo del tiempo. Los dos están atravesando profundos procesos de cambio, dinamizados por el fenómeno de la renovación urbana generador de *gentrificación*.¹⁰ Sin embargo, las características de dichos procesos, los actores intervinientes, la velocidad y el tipo de transformaciones experimentadas ponen en evidencia que su devenir es modelado, en parte, por las singularidades socio-territoriales y urbanísticas del entorno barrial que preceden a su desarrollo.

A raíz de su estructura urbana disímil y de las distintas etapas del fenómeno de renovación que atraviesan, parecería que se está ante dos procesos diferenciados espacial y temporalmente: mientras que en San Telmo los cambios ya se han extendido por el término de dos décadas abarcando de forma más homogénea a todo el territorio barrial, en Barracas, donde el proceso lleva menos de una década de desarrollo, aparecen ámbitos más aco-

9 *Transformaciones que se consolidan. Los procesos de renovación urbana en los barrios de San Telmo y Barracas. Capítulo 4.*

10 Para una revisión de la literatura reciente con respecto a los procesos de renovación urbana –gentrificación– ver Hilda Herzer (op. cit.).

tados y puntuales y ciertos obstáculos vinculados a la estructura urbana que condicionan su expansión y generan discontinuidades y mayores heterogeneidades en el proceso.

Las disparidades en cuanto a las transformaciones sociales y urbanas entre San Telmo y Barracas pueden explicarse no sólo por las distintas etapas del proceso de renovación que atraviesan y las disímiles intervenciones estatales y privadas orientadas a estas áreas, sino también por las profundas diferencias en la estructura urbana de los barrios que generan procesos difícilmente asimilables.

El barrio de La Boca tiene sus variantes: es un caso de renovación comercial que, sin embargo, posibilita que de manera lenta pero sostenida se desarrollen transformaciones en la composición de la población del barrio. Dos artículos tienen al barrio de La Boca como protagonista. Por un lado, el trabajo de Hilda Herzer, Mercedes Di Virgilio, Tomás Guevara, Julia Ramos, Pablo Vitale y Marcela Imori¹¹ se propone examinar el proceso de recambio poblacional desarrollado en el barrio en los últimos años. De ser un destino tradicionalmente atractivo para la población de bajos ingresos, las intervenciones que a mediados de la década del noventa impulsara el gobierno local en pos de mitigar las inundaciones comenzaron a cambiar ese paisaje al convertirse en el puntapié inicial para que actores privados invirtieran en actividades comerciales y culturales en torno al turismo, incrementando la valorización del suelo, modificando la lógica del mercado inmobiliario y reforzando el impulso de ese proceso de transformación urbana. Es por ello que los autores dan continuidad a un estudio realizado previamente, para analizar los efectos de estos cambios sobre la población de bajos ingresos de La Boca entre los años 2000 y 2008. Así, estudian longitudinal y transversalmente el perfil de los hogares,

11 *Unos llegan y otros se van. Cambios y permanencias en el barrio de La Boca.* Capítulo 5.

las condiciones ocupacionales de los/as jefes/as de hogar, sus ingresos y los cambios y persistencias en su situación habitacional. El hecho de que el 54,5% de los hogares relevados en 2000 ya no resida en los inmuebles encuestados demuestra que las transformaciones barriales y la consecuente valorización de algunas áreas, al tiempo que dejan huellas visibles en el stock edilicio, marcan con todavía mayor intensidad la vida cotidiana de los vecinos. Tanto la feminización de las jefaturas de hogar como un proceso de cambio poblacional de tramos cortos y la necesidad de contar cada vez con mejores ingresos para permanecer o ir a vivir a La Boca (aun entre aquellos sectores que tradicionalmente han engrosado las capas más bajas de la sociedad), son, según los autores, indicativos de este nuevo paisaje del barrio donde unos llegan y otros se van.

Por su parte, el artículo de Tomás Guevara¹² tiene por objetivo analizar, en este contexto de incipiente renovación urbana, las políticas habitacionales implementadas en el barrio de La Boca desde la recuperación democrática hasta el año 2009. Así, en el inicio de su trabajo el autor aporta elementos teóricos para entender el proceso de reestructuración territorial de la ciudad de Buenos Aires, en general, y del barrio bajo análisis, en particular. Luego realiza una periodización de las políticas habitacionales, caracterizando los actores sociales involucrados, el rol desempeñado por el Estado y el vínculo con los procesos de producción del hábitat. Este recorrido que realiza a través de los obstáculos en la implementación del programa RECUP-Boca, de la operatoria 525/97, del Programa de Rehabilitación del Hábitat en el Barrio La Boca (PRHBLB) y del Programa de Autogestión de la Vivienda en La Boca, habilita, según Guevara, cierta reflexión sobre las implicancias de la convergencia entre los procesos de renovación urbana –con sus tendencias excluyentes–, y las políti-

12 *Implementación de políticas habitacionales en contextos de renovación urbana. El barrio de La Boca (1983 – 2009)*. Capítulo 6.

cas habitacionales –con objetivos de rehabilitación y consolidación de población de sectores populares. En este sentido, el autor sostiene que la situación habitacional del barrio puede ser comprendida como resultado de la tensión entre proyectos antagónicos, procesos que difieren diametralmente no sólo en sus promotores sino también en sus destinatarios potenciales, en la lógica dominante que los orienta, y en las consecuencias que tienen en términos de producción/apropiación del espacio urbano por parte de diferentes sectores sociales. Según Guevara, el caso de La Boca posibilita, entonces, una aproximación a la complejidad de la dimensión estatal de las políticas públicas urbanas, donde el Estado impulsa simultáneamente procesos en algún punto antagónicos.

3. Creación de condiciones para el desarrollo de procesos de renovación urbana

Este parece ser el caso de los barrios de Parque Patricios y Mataderos. A Parque Patricios lo han denominado distrito tecnológico, generando políticas públicas para promover el establecimiento de empresas tecnológicas (valga la redundancia) en el área,¹³ lo que se estimula con beneficios impositivos.

13 "Pequeñas y grandes empresas de informática, tentadas por las bondades del Distrito Tecnológico, se afincan en oficinas modernas, mientras en algunas casas habilitan garajes para vender comida "para llevar", atentos a la oferta de miles de nuevos empleados que arribaron al barrio. Así, en coloridas y llamativas estructuras donde antes envejecían viejos galpones conviven 104 empresas de tecnología ya radicadas en el polígono de 200 hectáreas comprendido por las avenidas Sáenz, Boedo, Chiclana, Sánchez de Loria y Brasil, y las calles Alberti, Manuel García y la avenida Amancio Alcorta, con una inversión público-privada que supera los 210 millones de dólares."(Diario La Nación 07/03/2012)

El artículo de Luján Menazzi,¹⁴ por su parte, reconstruye entre los años 1976 y 2001 los avatares de dos procesos urbanos que se han desarrollado en el barrio de Mataderos: el cierre del Frigorífico Lisandro de la Torre y el frustrado traslado del Mercado de Hacienda por fuera de los límites de la ciudad de Buenos Aires. Pese a tratarse de predios interconectados y contiguos y a trabajar de modo asociado –constituyendo el eje social y económico del barrio–, la autora indaga en aquellos factores que incidieron en el desarrollo de uno de los procesos y el freno del otro. Así como el desmantelamiento del frigorífico y su posterior reemplazo por un parque público y una planta de Laboratorios Roemmers simboliza la reorientación del perfil de Mataderos y los profundos cambios instaurados a partir de la última dictadura militar, la permanencia del mercado pone en entredicho, según Menazzi, la idea de transformaciones urbanas para toda la ciudad. Es por ello que este análisis de un área acotada a partir del recorte barrial le permite alejarse de aquellas miradas homogeneizantes sobre la ciudad, prestando particular atención a la forma en que se materializan (o no) estas tendencias urbanas que se le adjudican habitualmente al conjunto de la ciudad de Buenos Aires o a ciertos sectores de la misma. Asimismo, la permanencia del Mercado de Hacienda invita a la reflexión tanto acerca de la importancia de los entramados de actores locales a la hora de llevar adelante los procesos urbanos, como respecto a la vinculación entre éstos y los procesos económicos y a la convivencia de ciertas inercias o resistencias de viejas estructuras junto con los cambios en la ciudad.

14 *Mataderos entre la continuidad y el cambio. Procesos urbanos en un barrio industrial (1976 – 2001)*. Capítulo 7.

4. Barrios en construcción

Villa Lugano y Villa Soldati parecen ser barrios que aún están en proceso de urbanización. Es decir, son barrios que se han urbanizado “por partes”; en gran medida el proceso ha estado a cargo del Estado pero también de los sectores populares. Lo importante aquí sería mostrar cómo ha intervenido históricamente el Estado, cómo lo hace en la actualidad y los efectos que esas intervenciones han generado y generan no sólo en la dinámica barrial sino en la de la ciudad. Sería interesante mostrar las condiciones de “la construcción” y las consecuencias que esas condiciones tienen.

30

Son varios los artículos de este libro que siguen una línea histórica desde distintas perspectivas. Centrado en el barrio de Villa Soldati, el artículo de Mariano Perelman¹⁵ reconstruye aquellos procesos de transformación socioterritorial relacionados con “la basura”. Para ello, divide su trabajo en tres grandes secciones que abordan, en primer lugar, la instalación de La Quema del Bajo Flores y el despliegue de una línea de sociabilidad en relación a los residuos que aún marca una profunda división entre las personas dedicadas al cirujeo y aquellos que se autoperiben como los “verdaderos” vecinos de Villa Soldati. En segundo término, el autor se adentra en el “mundo del cirujeo” para analizar el lugar de la violencia tanto como modo de acceso a recursos como de construcción de prestigio. Finalmente, el artículo aborda los cambios ocurridos a nivel barrial con posterioridad al cierre de La Quema por parte de la última dictadura, centrándose en las transformaciones en los modos de recolectar. Pese a las fuertes intervenciones sociales y territoriales del período 1976-1983, Perelman sostiene que el barrio sigue rigiéndose por el “negocio de la basura”: así como el basural fue centro de las relaciones de

15 *Nuevas y viejas dinámicas socioterritoriales en Villa Soldati. De La Quema al cartoneo.* Capítulo 8.

gran parte de los habitantes del barrio, su cierre, en lugar de haber producido una expulsión del mundo del cirujeo, derivó en una suerte de reconversión que continúa hoy marcando las dinámicas socioterritoriales de Villa Soldati.

El trabajo de Cristina Bettanin¹⁶ también contribuye a la reconstrucción de la memoria urbana de Villa Soldati, pero focaliza en la experiencia de aquellos residentes de la Villa 31 que fueron relocalizados en los conjuntos de vivienda social del barrio. Para ello, la autora distingue analíticamente dos momentos: aquellas relocalizaciones en el Conjunto Soldati que se produjeron como producto de la puesta en marcha del Plan Alborada de 1974 (donde señala cierto componente represivo y autoritario) y luego, ya iniciada la dictadura militar de 1976, su continuación con el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia, donde las mismas se insertarían en una lógica de terrorismo de Estado. Recurriendo a entrevistas en profundidad, Bettanin logra recuperar el relato silenciado por el miedo y el estigma de los vecinos de ese conjunto urbano. Según la autora, estos testimonios –que evidencian las marcas de las políticas autoritarias–, dan cuenta de una serie de paradojas: en primer lugar, que las relocalizaciones en la zona sur de la ciudad, al tiempo que permitieron a los vecinos convertirse en propietarios de una vivienda, también involucraron un proceso de segregación social, a raíz de la consiguiente pérdida de centralidad. Asimismo, el “salir de la villa” tampoco fue oportunidad para romper con el estigma social que pesa sobre los vecinos del Complejo. De hecho, son todos estos factores los que Bettanin analiza a la hora de establecer relaciones entre las formas en que los residentes representan sus experiencias y las modalidades de apropiación de los espacios barriales que producen en la actualidad.

16 *Memorias urbanas. Cómo llegamos y cómo vivimos en Villa Soldati*. Capítulo 9.

Desplazándose hacia el barrio de Villa Lugano, el artículo de Mercedes Di Virgilio, Soledad Arqueros Mejica, Laura Gil y de Anso y Carolina Perea¹⁷ es también tributario del tipo de enfoque que encuentra en la reconstrucción del pasado muchas de las respuestas para los conflictos del presente. Por ello, las autoras se valen de distintas fuentes para dar cuenta de la historia de las transformaciones socioterritoriales del barrio INTA (Villa 19) desde sus orígenes en la década de 1950 hasta la actualidad, focalizando en los procesos de autoproducción del hábitat y la vivienda y en la orientación de la política municipal hacia las villas. En este recorrido por sus inicios, su violenta erradicación durante la dictadura de 1976 y su repoblamiento, las autoras rescatan la importancia de las organizaciones sociales del barrio a la hora de plantear un reclamo fuerte y sostenido de mejoras ante el Estado, mientras los vecinos levantaban, con sus propios medios, una y otra vez sus viviendas y ciertas obras de infraestructura. Son estos logros y la conformación de un pasado y una memoria común entre los vecinos más antiguos de INTA los que explican, según las autoras, los fuertes conflictos entre nuevas y viejas familias desatados con el inicio del proceso de urbanización en 1993. Pese a los inconvenientes en la implementación de las obras de mejoramiento y a cierto desfasaje que puede advertirse entre los procesos de regularización de la trama urbana y de saneamiento del dominio de los terrenos en favor de sus habitantes, en la actualidad INTA se ha convertido en un barrio que, no por ello, deja de exhibir en sus pobladores las marcas de su origen.

Las preocupaciones ambientales forman parte del presente libro en tanto es un aspecto fundamental en la zona sur. En este sentido, el trabajo de Gabriela Merlinsky, Soledad Fernández Bouzo

17 *Transformaciones en una villa de la ciudad. El barrio INTA.* Capítulo 10.

y Melina Tobías¹⁸ se propone analizar el proceso de ejecución judicial de la sentencia en relación al proyecto urbano-ambiental de las márgenes de la Cuenca Matanza-Riachuelo focalizando en las obras del camino de sirga, a partir de la problematización de dos aspectos. En primer lugar, las autoras enfocan en la forma en que la exigencia de sanear el Riachuelo (el derecho al ambiente sano) entra en tensión con otro derecho humano de alta relevancia para las políticas de integración social (el derecho a la vivienda). En esa línea de análisis describen los principales ejes de estructuración del problema, caracterizado por una enorme presión poblacional sobre los bordes del Riachuelo y una insuficiencia cíclica de políticas habitacionales, particularmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Asimismo, y junto con este enfoque en lo social, las autoras ponen en evidencia una dimensión política fundamental en la implementación del proyecto, que se refiere al rol que juegan los gobiernos locales en la cuenca baja (los gobiernos municipales del Conurbano y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) en términos de generar condiciones para la accesibilidad y la disponibilidad de suelo urbano apto para intervenciones públicas. En cada uno de estos territorios las autoras identifican conflictos importantes que, así como dan cuenta de demandas por la accesibilidad al suelo por parte de actores que tienen un importante poder de presión política, habilitan una discusión mayor sobre el proceso de expansión de la metrópolis de Buenos Aires.

33

El libro presenta un final abierto a los futuros resultados de la investigación longitudinal que se continúa llevando a cabo. Mientras tanto cada artículo presenta sus conclusiones, que en parte hemos rescatado también en esta introducción a modo de argumentación final.

18 *La recuperación ambiental de los márgenes del Riachuelo. Derechos en tensión y poderes en conflicto.* Capítulo 11.

¿Qué hemos encontrado en los barrios analizados?

¿Qué puntos detonaron la posibilidad de un proceso de gentrificación en la zona sur?

- Disminución de la población en el área.
- Alta tasa de inquilinos y aumento del precio de alquileres.
- Facilidad de acceso al trabajo, se trata de una zona con buen sistema de transporte.
- Bajo precio de la propiedad por metro cuadrado (de los más bajos de la ciudad) y que aunque ahora aumente sigue estando aún por debajo de la media.
- Aumento de la inversión pública en obras de ingeniería para la mitigación de inundaciones, paseo costero, mejoramiento de calles.
- La propuesta del gobierno local de creación de un circuito recreativo-turístico que ha servido como detonante de inversiones privadas en el área.

34

¿Qué tendencias pueden indicarse con relación al progreso del proceso de gentrificación en barrios de la zona sur de la Ciudad?

- Tendencia al aumento de los propietarios.
- Tendencia al aumento del precio de los alquileres.
- Presencia en el barrio de personas interesadas en ciertos nichos culturales: artistas, jóvenes profesionales, gays, lesbianas, turistas extranjeros ligados a su vez a esos nichos.
- Presencia de servicios para más altos niveles de ingreso: sean galerías de arte, lugares de música, teatro, bares, etcétera.
- Tendencia a la feminización de las jefaturas de hogar como un proceso de cambio poblacional de tramos cortos.

- Tendencia al aumento de los ingresos del hogar; la necesidad de contar con cada vez mejores ingresos para permanecer o ir a vivir al barrio.
- Evidencia de mejoramiento del ambiente construido.
- Debilitamiento de la política urbana y habitacional, vinculada, por un lado, a los sectores populares y, por otro, despliegue de medidas represivas abiertamente ilegales que en este marco neoliberal son justificadas bajo el nombre de la seguridad.
- Un porcentaje significativo de los hogares relevados en años precedentes no reside en los inmuebles encuestados, lo que demuestra que las transformaciones barriales y la consecuente valorización de ciertas áreas, tiene consecuencias intensas en la vida cotidiana de los vecinos.

Todos estos desarrollos así como hallazgos se dieron en un marco que supuso un primer acercamiento a partir de un largo y sostenido proceso de observación de los barrios. Luego, la realización de tres encuestas en La Boca así como dos encuestas en San Telmo y Barracas y una encuesta en Parque Patricios y Mataderos. Paralelamente, se llevaron a cabo numerosas entrevistas a responsables de diversas organizaciones políticas y sociales, asociaciones vecinales, líderes y miembros activos de la comunidad; responsables de diversas áreas del gobierno de la ciudad, a historiadores barriales, entre muchos otros. Un análisis hemerográfico se incluyó también en el espectro de aproximaciones metodológicas a nuestro objeto de estudio.

Este libro sintetiza además un intenso proceso de discusión y reflexión entre los miembros del Área, que recibió el aporte de numerosos investigadores nacionales e internacionales, quienes acompañaron nuestro proceso de crecimiento. Queremos ponerlo tanto a discusión de la comunidad científica, como aportarlo a las organizaciones barriales que puedan encontrar en él

elementos que les permitan complementar su mirada y apoyar sus acciones.

Finalmente queremos agradecer al programa de financiamiento de Ciencia y Técnica de la UBA –UBACyT– que a través de sus subsidios ha hecho posible la publicación de este material.