

# Derecho a la ciudad en América Latina

## Tomo 1

Transformaciones económicas,  
actores, estrategias  
y conflictos urbanos



María Cristina Cravino  
(compiladora)

EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento



Der echo a l a ciudad en América La tina

Tomo 1

Transforma ciones ec onómicas, a ct or es,  
estra tegias y c onflict os urbanos



María Cristina Cravino  
(compiladora)

# **Derecho a la ciudad en América Latina**

**Tomo 1**

**Transformaciones económicas, actores,  
estrategias y conflictos urbanos**

EDICIONES **UNGS**



Universidad  
Nacional de  
General  
Sarmiento

Derecho a la ciudad en América Latina: tomo 1 : transformaciones económicas, actores, estrategias y conflictos urbanos / María Cristina Cravino ... [et al.]; compilación de María Cristina Cravino. - 1a ed - Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2022.

Libro digital, PDF - (Cuestiones metropolitanas / 35)

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-630-621-8

1. Desarrollo Urbano. 2. Planificación Urbana. 3. Urbanismo . I. Cravino, María Cristina II. Cravino, María Cristina, comp.

CDD 307.116

## EDICIONES **UNGS**

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2022

J. M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7507

ediciones@campus.ungs.edu.ar

ediciones.ungs.edu.ar

Diseño gráfico de colección: Andrés Espinosa Diseño

de tapa: Daniel Vidable

Diagramación: Eleonora Silva

Corrección: Edit Marinozzi

Ilustración de tapa: Nadia Fink



Licencia Creative Commons 4.0

Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada (by-nc-nd)



Libro  
Universitario  
Argentino

# Índice

Introducción .....	11
<i>María Cristina Cravino</i>	

## **Parte 1. Derecho a la ciudad**

Capítulo 1. La política urbana frente a la mercantilización y la elitización de la ciudad. Algunas reflexiones y referencias a la situación argentina .....	21
<i>Beatriz Cuenya</i>	

Capítulo 2. El derecho a la ciudad entre la mercantilización, la propiedad privada y las luchas sociales .....	47
<i>Pedro Pérez</i>	

Capítulo 3. Aristas del derecho a la ciudad .....	73
<i>María Carla Rodríguez</i>	

## **Parte 2. Conflictos urbanos y dimensión económica del derecho a la ciudad**

Capítulo 4. Evolución de los mercados de trabajo segmentados en espacios urbanos informales. Gran Buenos Aires (1974-2012) .....	85
<i>Juan Ignacio Bonfiglio, Agustina Márquez y Agustín Salvia</i>	

Capítulo 5. De harinas a oficinas. Nuevos usos del suelo en el Distrito Tecnológico. El caso del (ex) Molino Osiris en Parque Patricios, ciudad de Buenos Aires .....105  
*Natalia Lerena Rongvaux*

### **Parte 3. Transformaciones económicas y derecho a la ciudad**

Capítulo 6. Heterotopías y vulneraciones al derecho a la ciudad. El caso del conflicto Centro Cívico/Hospital Borda en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires .....125  
*Betina Guindi*

Capítulo 7. Lutas ambientais em Belo Horizonte (Brasil). As árvores da Avenida Bernardo Monteiro como símbolo de um conflito..... 149  
*José Nunes*

Capítulo 8. Territorios en disputa y transformaciones económicas en las periferias metropolitanas. El caso de la ciudad de Rosario (Argentina) ..... 169  
*Ester Schiavo y Alejandro Gelfuso*

### **Parte 4. Formas de habitar y derecho a la ciudad. Estrategias económicas y actores sociales**

Capítulo 9. Jerarquías interurbanas e intraurbanas. El desafío de ser joven en una ciudad intermedia .....185  
*Lucía de Abrantes y Magdalena Felice*

Capítulo 10. La revitalización informal del tejido social y espacial en los barrios tradicionales (Córdoba, Argentina) .....207  
*Sara Boccolini*

Capítulo 11. Un acercamiento a la(s) experiencia(s) infantil(es) con relación al habitar y el comer en contextos de sociosegregación urbana (Córdoba, Argentina) .....227  
*Ileana Desirée Ibáñez y Juliana Huergo*



Capítulo 12. Reflexiones al revés del derecho a la ciudad .....	247
<i>Ana Núñez y Fernán Crovella</i>	
Capítulo 13. El derecho a la ciudad desde la ciudad .....	263
<i>Luis Hernando Gómez Ospina</i>	
Capítulo 14. A política pública de habitação em Belo Horizonte versus “o direito à cidade”. O programa “Minha Casa, Minha Vida” em Belo Horizonte - Residencial Jardim Vitória .....	279
<i>Tais de Paula Barbosa Sousa y Maria Cristina Villefort Teixeira</i>	
Los autores .....	295



# Introducción

Dos análisis sobre el derecho a la ciudad están presentes en estos dos volúmenes: uno lo construye como objeto de indagación, apuntando a las disputas por los usos de la ciudad y el acceso a un hábitat, muy vinculado a las tematizaciones sobre injusticia espacial. El segundo se concentra en revistar y repensar las conceptualizaciones, casi siempre haciendo referencia o tomando los ecos de la discusión iniciada por Henry Lefebvre (1991). En algunos casos, estos dos sentidos están entrelazados en análisis empíricos. A veces por detrás y en otros casos como contrapunto, emergen las conceptualizaciones políticas que se fueron acuñando en relación con el derecho a la ciudad. De hecho, cuando analizamos, pensamos y discutimos nuestras ciudades y sociedades urbanas existe una dimensión política insoslayable, en la que se interpela a los conceptos de democracia y de participación, explícita o implícitamente.

El libro *El derecho a la ciudad*, de Lefebvre (1991), constituye una referencia ineludible. Escrito en 1967, en un momento de crítica a las desigualdades sociales y surgimiento de movimientos sociales contraculturales, construyen una propuesta teórico-política que reivindica la posibilidad de que los habitantes vuelvan a ser dueños de la ciudad y que no quede dominada por los intereses del capital. La idea apela a que como los vecinos fueron los que construyeron la ciudad son los que tiene derecho a usarla y decidir sobre ella. A diferencia de otros debates, en particular dentro la sociología marxista francesa (con la que tenía muchos vínculos), el autor subraya que las ciudades son el ámbito en la vida colectiva. Durante mucho tiempo esta obra quedó enmarcada en el ámbito francés; no obstante, décadas después resurgieron relecturas. Entre ellos, Harvey (2008) hace una relectura y con fuerte eje en los procesos económicos, alertó sobre el rol de los capitales en las transformaciones de las dinámicas urbanas y

sociales de las ciudades; en particular, la desposesión de bienes comunes. Para esto retoma la idea del derecho a la ciudad y la centralidad de la necesidad de preservar la vida social. La financiarización de las ciudades generó conflictos urbanos. No es casual que en América Latina, la región más urbanizada y desigual del planeta, el interés por estos debates estuviera presente desde hace varias décadas.

Las últimas décadas no fueron estáticas en cuanto a lo que les sucede a las ciudades y lo que sucede en ellas. Reformas constitucionales o normativas como el Estatuto de la Ciudad muestran signos de avance en cuanto a los derechos reconocidos por los Estados en el acceso a la ciudad. Casi todos los países vieron la aplicación de políticas habitacionales y urbanas con diferente saldo y sentido. Es decir, las ciudades estuvieron en el centro de las agendas de los gobiernos. Por otra parte, en casi todos los países se encuentran movimientos sociales que reivindicán y reclaman acciones para efectivizar el derecho a la ciudad. En muchos casos se observan procesos autogestivos, tales como los que se encuentran en Uruguay, Argentina, Brasil o Bolivia. Por otra parte, merecen seguir indagándose las transformaciones urbanas, que continúan en algunos casos generando fuertes contrastes y contradicciones. En casi todos los países de América Latina sigue creciendo la cantidad de personas que habitan en asentamientos informales, en algunos casos en situaciones de fuerte precariedad legal, social y ambiental. La presencia de urbanizaciones cerradas e, incluso, de ciudades cerradas se observa en toda la región y genera fuertes polémicas. Las clases medias también tienen dificultades para acceder a una vivienda o a una localización en zonas centrales de las ciudades. Mientras tanto, la violencia y la inseguridad siguen siendo problemas que afectan a todas las clases sociales, y los gobiernos han implementado diferentes políticas que merecen ser analizadas. La migración de los sectores populares latinoamericanos a los países centrales parece haberse detenido a partir de la fuerte crisis económica de Europa y Estados Unidos (y sus medidas xenófobas). Sin embargo, siguen vigentes migraciones entre los países de la región o dentro de los respectivos países, en general hacia las principales ciudades, por lo cual se evidencia un crecimiento de la urbanización.

Algunas de las preguntas que queremos responder son: ¿Qué políticas de ciudad se desarrollan en nuestros países, tanto a nivel local como estadual o federal? ¿Cómo afectan las transformaciones urbanas recientes los modos de vida de la población urbana en los países de América Latina? ¿Qué debates existen en los diferentes países, estados o ciudades de América Latina en torno al derecho a la ciudad? ¿Qué acciones colectivas se desarrollan a lo largo de la

región en reivindicación del derecho a la ciudad? ¿Qué experiencias de gestión democrática de las ciudades son relevantes actualmente en América Latina? ¿Qué procesos autogestivos en torno al hábitat se desarrollan en la región? ¿Cómo comprender estos procesos, estas transformaciones, estos debates y la acción colectiva? ¿Qué diferencias y semejanzas se pueden encontrar entre las transformaciones y los procesos de las ciudades latinoamericanas? ¿Qué nueva teoría se ha generado en relación con el derecho a la ciudad en la región?

Este libro agrupa diferentes trabajos presentados en el Seminario El Derecho a la Ciudad en América Latina: Transformaciones económicas y derecho a la ciudad, realizado el 24 y el 25 de abril de 2015 en la Universidad Nacional de General Sarmiento y en la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires. Este encuentro corresponde al último realizado en el marco del Grupo de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (el acso ) Derecho a la Ciudad en América Latina. En este encuentro se propuso analizar las estrategias de los sectores populares por el acceso a la ciudad, las políticas públicas locales, estatales (provinciales) o federales con relación a las condiciones urbanas, así como las interfaces que se generan a partir de la interlocución de actores que impliquen nuevas formas de garantizar el igual acceso a las externalidades urbanas o un lugar donde habitar en condiciones dignas. Esto incluye los nuevos debates y las nuevas formulaciones teóricas.

En este tomo, los trabajos de autores de diferente trayectoria académica y de numerosos países de nuestra región vuelven a recuperar desde distintas perspectivas las nociones y conceptos del derecho a la ciudad. Los refrescan, exponen sus problemas y aportan reflexiones para una ciudad latinoamericana con mejores condiciones de vida, con más democracia y participación de la ciudadanía en las decisiones de política urbana. Se encuentra dividido en cuatro partes: “Derecho a la ciudad”; “Conflictos urbanos y dimensión económica del derecho a la ciudad”; “Transformaciones económicas y derecho a la ciudad” y “Formas de habitar y derecho a la ciudad. Estrategias económicas y actores sociales”.

En la primera parte, a partir del análisis de grandes proyectos urbanos, Beatriz Cuenya focaliza la mirada en la lógica de la urbanización del capital y sus efectos en el desarrollo del Área Metropolitana de Buenos Aires. Su principal interrogante gira en torno a la posibilidad de avanzar hacia el derecho a la ciudad en el marco de la urbanización capitalista. Específicamente, se pregunta sobre la posibilidad de que la política urbana se oriente a generar una redistribución geográfica más justa, volcando la renta que producen los nuevos emprendimientos urbanos a los sectores más desfavorecidos.

Pedro Pírez parte del reconocimiento de las tensiones que existen entre los procesos de reproducción económica y los de reproducción social. En este contexto se interroga sobre la capacidad de la ciudad actual de satisfacer la necesidad amplia de ciudadanía de sus habitantes o si, en cambio, es estructuralmente negadora del derecho a la ciudad. Para avanzar en esa indagación adopta una perspectiva analítica basada en dos dimensiones: por un lado, la mercantilización de la producción y el consumo de la ciudad y la propiedad privada; por el otro lado, las luchas sociales desencadenadas en torno a esos aspectos. El derecho a la ciudad es analizado así desde una perspectiva que relaciona las dinámicas estructurales con los procesos de acción colectiva, y genera una serie de contribuciones de interés para el campo de los estudios urbanos latinoamericanos.

El análisis de Carla Rodríguez se concentra en la ciudad de Buenos Aires; hace énfasis en los procesos desplegados en el marco de la urbanización popular y sus relaciones con aquellos asociados a la urbanización del capital, brindando una mirada integral de la dinámica de la ciudad capitalista. La autora sostiene que el derecho a la ciudad, entendido como relación entre centralidad y universalidad, es utopía en la urbanización capitalista. Por eso, en las reflexiones finales, señala que no hubo revolución urbana porque no hubo revolución y que no hay derecho a la ciudad más acá del capital. Pone en evidencia, sin embargo, que la urbanización capitalista como forma general y la urbanización del capital como proceso concreto, se confrontan con una diversidad de grupos heterotópicos, que en el marco de las relaciones de dominación disputan formas de organización social y urbana.

En la segunda parte, Bonfiglio, Márquez y Salvia se interrogan por las relaciones entre marginalidad económica y urbana y los modos en que las diferentes coyunturas inciden en su evolución. El análisis da cuenta de que se produjeron pocos cambios en la heterogeneidad estructural del mercado del trabajo. Específicamente, sostiene que aunque se produjeron mejoras en algunos indicadores económicos y ocupacionales, la población de villas y asentamientos trabaja sobre todo en los sectores de menor productividad y tiene grandes dificultades para acceder a empleos estables y protegidos.

Natalia Lerena Rongvaux evidencia las contradicciones de los procesos de “gentrificación productiva” de Parque Patricios, poniendo de relieve que esas políticas de “desarrollo urbano” se sostienen en el discurso de la generación de trabajo y, en paralelo, marginan trabajadores. Los conflictos que se gestan en el marco de esas contradicciones generan nuevas oportunidades que, aunque

acotadas, específicas y ligadas a una dinámica de resistencias, se insertan en una trama más amplia de experiencias que promueven otras formas de desarrollo.

En la tercera parte, Betina Guíndi indaga en las prácticas y discursos en torno a la ciudadanía en el espacio urbano porteño. Con este propósito, retoma el caso del desalojo del Hospital Borda para la construcción de un centro cívico, en el contexto de las políticas de renovación implementadas por el gobierno de la ciudad durante la gestión de Mauricio Macri. Anclada en la perspectiva foucaultiana, la autora destaca que a pesar de haberse tratado de un desalojo violento y con impacto mediático, no tuvo las mismas apropiaciones y repercusiones que otros conflictos de similares características. En esta línea, plantea que la condición de los sujetos vinculados al hospital facilitó la implementación del desalojo, que es leído por la autora como una “política de desamparo”. Esto le permite introducir la noción de *gobierno de la vida* y vincular la gentrificación con la “desviación”. A su vez, señala que estas dinámicas generan formas de resistencias, dando lugar a disputas por la ciudad, que ancladas en una lógica de universalidad de derechos, apuntan a la democratización del acceso y uso del suelo urbano.

Nunes se enfoca en la cuestión del derecho a la ciudad desde una lógica ambiental. Pone de relieve cómo la dinámica de la ciudad capitalista, en sus diferentes expresiones (industrial, neoliberal, extractivista), va transformando los espacios públicos, resignificándolos y generando formas de sociabilidad excluyentes y fragmentarias. En ese escenario, surgen movimientos ambientalistas, como el Fica Ficus, que el capítulo retoma. Estos espacios tienden a cuestionar las lógicas y formas que asume el desarrollo urbano y a generar visiones alternativas para avanzar en otro desarrollo. En este marco, se ponen en debate los distintos sentidos de “vivir en la ciudad” y de las relaciones entre el espacio público y el espacio privado, que también implican distintas concepciones sobre la idea y ejercicio de la ciudadanía.

Schiavo y Gelfuso parten del interrogante de si la lucha por el territorio en las periferias urbanas es en sí misma una disputa por el derecho a la ciudad. Para avanzar en esa reflexión, focalizan la atención en el caso del barrio Nuevo Alberdi, contextualizándolo en la dinámica que asumió el desarrollo urbano en la ciudad de Rosario. El capítulo evidencia cómo a la luz de una catástrofe ambiental se gestó un proceso de especulación inmobiliaria, que puso en jaque la permanencia de la población original en el barrio. Esto dio lugar a un conflicto territorial que posibilitó la reactualización del derecho local, por un lado, y permitió la consolidación de espacios que promueven prácticas alternativas

a las hegemónicas, por el otro; aspectos que dan cuenta de la productividad del conflicto social.

En la cuarta parte, Abrantes y Felice se interrogan sobre los modos en que la localización residencial incide en las condiciones de vida de los jóvenes que habitan en ciudades intermedias. Las autoras encuentran que el capital locacional de los jóvenes de Villa Gesell se organiza a partir de jerarquías intra y extraurbanas, que van profundizando una trama de exclusión que afecta en particular a los sectores de menores de recursos. Este acceso diferencial a las oportunidades urbanas y reproducción de la desigualdad, está reforzado además por múltiples procesos de estigmatización e invisibilización; procesos que estrechan aún más las oportunidades de estos grupos poblacionales.

Sara Boccolini indaga en los procesos de renovación urbana que se desarrollan en barrios, antes periféricos, de la ciudad de Córdoba. El análisis se focaliza en intervenciones impulsadas por los propios habitantes de esas áreas, que en el marco del crecimiento de las familias y de la realización de pequeñas inversiones como forma de ahorro, van dando lugar a procesos de microdensificación. A través de una metodología de análisis proyectual, la autora reconstruye y mapea las intervenciones de revitalización, da cuenta de los cambios volumétricos en algunos sectores, y explicita cómo fueron cambiando las unidades funcionales en ese proceso. Esto se cruza en el análisis con los marcos normativos vigentes, la identificación de los grupos que acceden a la vivienda en esos procesos y la rentabilidad de las intervenciones.

Ibáñez y Huergo se sitúan en el cruce entre las políticas alimentarias y las de vivienda. Tienen como principal objetivo analizar la conflictividad latente entre espacio, circulación y acceso a la alimentación en la ciudad de Córdoba. Con este propósito, analizan las dinámicas de grupos poblacionales en torno a las acciones del Programa de Asistencia Integral Córdoba (paic or ) en grandes conjuntos de vivienda social construidos a través del Programa “Mi casa, mi vida”. El análisis se focaliza en los condicionamientos que la dinámica del programa impone a las familias, las tácticas y estrategias que estas despliegan para sortearlos, y la manera en que la relación entre comida y escuela impacta en los cuerpos y las lógicas de funcionamiento en estos espacios. También recupera las diversas estrategias y circuitos de las familias para acceder a alimentos a bajo precio, poniendo de relieve las limitaciones y complejidades que la localización de los conjuntos habitacionales impone y sus efectos en las formas de organización de los hogares.

Núñez y Crovela avanzan en una reflexión teórica sobre el derecho a la ciudad. La reflexión parte de una provocación: la banalización del término. De



manera específica, plantean que su sentido originalmente revolucionario fue desplazado en los últimos años por una significación de carácter reformista. A partir de este diagnóstico, realizan una serie de reflexiones teóricas, epistemológicas y metodológicas en las que retoman aportes de distintos/as autores/as –incluyendo los de Lefebvre–, con el fin de aproximar un abordaje que recupere su sentido revolucionario.

Luis Gómez Ospina indaga en los vínculos que establecen los líderes municipales en las regiones urbanas. En ese contexto, reflexiona sobre la espacialidad de lo social y la mercantilización del territorio. Se interroga, asimismo, sobre el modo en que las institucionalidades construidas inciden en la autonomía de los grupos sociales.

Barbosa Souza y Villefort Teixeira analizan la política habitacional en Belo Horizonte, Brasil, con particular énfasis en el modo en que el mercado del suelo restringe el alcance de los avances realizados en materia normativa. En este marco, ponen de relieve cómo las legalidades construidas son limitadas por las definiciones programáticas realizadas desde el Estado y por la propia dinámica de la urbanización capitalista.

María Cristina Cravino

## Bibliografía

- Hábitat International Coalition Oficina Regional para América Latina (2010). *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*. México: hic-al .
- Harvey, David (2007). “El derecho a la ciudad”. Disponible en <http://www.hic-net.org/articles.php?pid=2297>. Fecha de consulta: 25/12/2008.
- Lefebvre, Henri (1991). *O direito à cidade*. San Pablo: Moraes.



Parte 1  
Derecho a la ciudad



# Capítulo 1

## La política urbana frente a la mercantilización y la elitización de la ciudad

Algunas reflexiones y referencias  
a la situación argentina<sup>1</sup>

*Beatriz Cuenya*

### **Introducción**

En este trabajo se reflexiona acerca del rol que puede jugar la política urbana en la Argentina frente a la creciente mercantilización y elitización de la ciudad, entendiendo por esto un nuevo patrón de urbanización enfocado en las necesidades del capital inmobiliario y de los escalones superiores de la sociedad. En buena medida, este patrón expresa el proyecto espacial del capitalismo en su etapa globalizada. Está guiado por poderosas dinámicas público-privadas de ocupación y recalificación jerárquica de grandes parcelas de suelo que resultan estratégicas desde el punto de vista de su tamaño, localización y posibilidades de valorización. Los resultados de dichas dinámicas son *entornos urbanos exclusivos* o *enclaves de riqueza*. Más allá de las diversas variantes y especificidades que estos

---

<sup>1</sup> Una versión de este trabajo fue publicada en *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura y Sociedad*, vol. 21, nº 21, noviembre de 2016, pp. 167-194.

presentan en cada contexto, en términos generales su materialidad se traduce en mansiones rodeadas de cuidados jardines, condominios de departamentos de lujo con la gama de *amenities* más variadas y sofisticadas, oficinas *premium* con vistas fabulosas en edificios construidos con tecnología de vanguardia, centros comerciales de consumo de productos selectos, hoteles cinco estrellas de cadenas internacionales, entre otros equipamientos y servicios de excelencia. Muchos se localizan en sitios privilegiados en cuanto al paisaje (frentes de agua, zonas de bosques y reservas naturales, cercanía al mar o a la montaña), aunque las condiciones de originalidad pueden también crearse artificialmente, como señalaremos más adelante.

Si bien la mayor parte de estos entornos están cerrados o amurallados, no es este el rasgo que los define, porque los hay también abiertos y hasta incluso conectados con la ciudad mediante espacios públicos. Lo distintivo es precisamente su carácter exclusivo y homogéneo. Esto es, su cualidad de alojar solo a algunos excluyendo a otros. La peculiaridad de ser lugares singulares y, por lo tanto, diferentes y diferenciadores con otros de su clase. No son lugares de acceso masivo porque solo resultan accesibles para segmentos sociales que están dispuestos a pagar muy altos precios por el privilegio de la exclusividad y la alta calidad de vida asociadas a ella. Son entornos en los que, como mínimo, está garantizada la ausencia de suciedad, desorden, ruidos molestos, inseguridad y contaminación; rasgos que, con diversos grados, son propios del paisaje del resto de la ciudad.

No procuro analizar acá las consecuencias que provoca este patrón de urbanización: segregación residencial, nuevas formas fragmentación socioespacial, procesos de gentrificación, riesgos de desastres ambientales cuando los barrios se construyen sobre humedales o cinturones verdes, enorme consumo energético, entre otros impactos bien estudiados por diversos autores. En cambio, me interesa reflexionar sobre cómo intervenir en este paisaje desde la política urbana: ¿es posible favorecer una redistribución geográfica de los beneficios que se cristalizan en estos nuevos entornos exclusivos para volcarlos en zonas más desfavorecidas o gestionarlos desde la perspectiva de una ciudadanía más amplia? ¿La política urbana puede contribuir a perfilar una geografía socioespacial más justa? Se trata de preguntas que aluden a la dimensión geográfico-urbana de la distribución de la riqueza: una de las dimensiones del conflicto distributivo de la riqueza, que tiene a la ciudad como escenario, a la propiedad del suelo y al capital inmobiliario como segmentos sobre los que operar, y que identifica a la planificación urbana y a los instrumentos de captura de plusvalías urbanas, en

manos de los gobiernos locales, como herramientas potencialmente poderosas para lograr esos objetivos.

El trabajo se divide en tres partes. En la primera, se presenta un pantallazo sobre los entornos urbanos exclusivos. En la segunda, se alude a las tendencias que están en la base de este nuevo patrón de urbanización. Finalmente, se plantean algunas reflexiones sobre la captura de plusvalía y la justicia espacial, procurando responder a las preguntas antes señaladas. Se hará referencia a la situación argentina a través de información de diversas fuentes, estudios propios y de otros autores sobre el tema.

## **Los entornos urbanos exclusivos y algunas de sus manifestaciones empíricas**

Sin el afán de hacer ni una tipología ni una caracterización exhaustivas (lo que requeriría un análisis más profundo y sistemático), podemos distinguir dos grandes categorías de entornos urbanos exclusivos, desde el punto de vista de su localización en la metrópolis: a) las urbanizaciones privadas suburbanas y b) los nuevos proyectos urbanos o nuevas centralidades en la ciudad compacta.

### **Las urbanizaciones privadas suburbanas**

Las urbanizaciones privadas suburbanas se multiplican y expanden en las periferias de prácticamente todas las ciudades del país. Implican la ocupación y transformación de suelo rural o periurbano en áreas cada vez más alejadas de la ciudad compacta, con la cual se comunican a través de sus propios helipuertos, sus servicios náuticos y/o nuevas autopistas o avenidas, cuya construcción generalmente las precede. Algunas nuevas urbanizaciones han incorporado sus propios centros de transporte.<sup>2</sup> Con sus variantes funcionales y espaciales, las urbanizaciones privadas incluyen desde countries, clubes de chacra y barrios privados hasta pueblos privados y ciudades-pueblo o miniciudades.<sup>3</sup> La

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, Pilar Bicentenario, en el partido de Pilar, contempla un centro de transferencia de pasajeros, que incluye un nuevo servicio de tren directo que conectará Pilar con Ciudad Universitaria y Retiro, una terminal de autobuses de corta, media y larga distancia y estacionamiento para 920 autos y una estación de servicio. Proyecto presentado en la última Exposición de Real Estate, en la ciudad de Buenos Aires, agosto de 2016 (cedu . Sitio web, noticias).

<sup>3</sup> Se excluyen los condominios, orientados más a las clases medias y caracterizados por incluir unidades de vivienda de pequeñas dimensiones, aunque también existen los condominios premium

expansión de estas urbanizaciones a lo largo del tiempo se ha reflejado en la diversidad de tipologías y de productos que ofrecen.<sup>4</sup> Tienen un nivel variable de servicios y equipamientos. Pero, además del *club house*, comercios las 24 horas, canchas de tenis, campos de golf y polo, las más exclusivas disponen servicios más sofisticados como *spa* termales, marinas, caballerizas, escuelas bilingües internacionales, centros de salud y hoteles cinco estrellas, entre otros. Las urbanizaciones privadas construidas en lugares turísticos combinan los servicios de primer nivel con los paisajes espectaculares que brindan sus emplazamientos frente a lagos, lagunas, montañas, playas, viñedos o incluso bosques en reservas naturales.<sup>5</sup> Las urbanizaciones privadas han sido bien estudiadas por varios investigadores en Argentina (Lacarrieu y Thuillier, 2001; Svampa, 2001; Arizaga, 2004; Vidal-Koppman, 2008 y 2014; Janovska, 2005; Gómez, 2010, entre otros).

Para el año 2014 eran 1000 los emprendimientos cerrados en todo el país, con cien mil unidades habitacionales, de las cuales, el 80% se localiza en el Área Metropolitana de Buenos Aires (amba) (Federación Argentina de Clubes de Campo, 2014). En el amba, los 140 barrios privados que existían a comienzos de la década del noventa se cuadruplicaron en veinte años. Hacia 2010 se contabilizaban 550 barrios cerrados y *countries*, que alojaban 150.000 personas en forma permanente en una superficie de casi 400 km<sup>2</sup>, el doble de la superficie de la ciudad capital<sup>6</sup> (Gómez 2010).

Relevamientos recientes muestran que las urbanizaciones privadas en barrios ubicados en el corredor Norte del amba son las que exhiben los mayores valores

---

(<http://servicioinformativodelaconstruccion.com/primer-condominio-premium-en-canning/>).

<sup>4</sup> La definición y evolución en el tiempo de la tipología de urbanizaciones privadas puede verse en Vidal-Koppman, 2008 y 2014.

<sup>5</sup> Algunos ejemplos de *countries* en lugares turísticos son: Arelauquen Golf & Club en Bariloche con 800 ha de las cuales 500 pertenecen a una reserva natural; Raitrai, en San Martín de los Andes está rodeado de un bosque de cipreses y posee vistas al cerro Chapelco; Algodón Wine en San Rafael, Mendoza, combina el paisaje de la Cordillera con viñedos que dan la posibilidad de obtener una renta por la producción de vinos; Costa Esmeralda en Pinamar tiene 1000 ha y 3200 m sobre la playa (*Clarín* 70 años, 2014).

<sup>6</sup> Los 550 emprendimientos privados albergan 120.000 unidades funcionales y 60.000 viviendas de las cuales, el 50% (30.000) tiene destino de vivienda principal. La evolución de este patrón de urbanización en los últimos 30 años resulta sorprendente. Muestran un explosivo aumento en los valores de todas las variables consideradas, especialmente la superficie de suelo ocupado que pasó de 5300 ha (1980) a 15.000 ha (2000) y 39.500 (2010). La expansión mayor se verificó en el tercer cordón (51% de las 550 urbanizaciones) y en la Zona Norte (58% de las 550 urbanizaciones). La información procede de un informe elaborado por Mario Gómez, presentado en el II Simposio Internacional Inmobiliario realizado en San Isidro en 2010 (Gómez, 2010: 5).



medios de cotización de viviendas sobre lote propio. Corresponden a: Santa María de Tigre (615.000 dólares), Ayres de Pilar (597.500 dólares), Nordelta (570.000 dólares) y Acassuso (550.000 dólares). También se constata que los lugares con mayor cantidad de propiedades cuyo precio de venta publicado supera el millón de dólares se encuentran en barrios privados de Tigre (luego siguen propiedades en Palermo, Belgrano, Recoleta, San Isidro y Vicente López). Los valores por metro cuadrado se acercan a los 10.000 dólares (Reporte Inmobiliario.com, 2016).<sup>7</sup>

Del universo de urbanizaciones privadas en ese corredor Norte, la miniciudad Nordelta ha sido un caso paradigmático muy estudiado. Lanzado en 1999, a 30 km del centro de la ciudad de Buenos Aires, se presenta como el emprendimiento urbanístico más importante de Argentina y uno de los complejos integrales más grandes de América Latina. Sobre una superficie de 1700 ha, cubre todos los aspectos que una comunidad requiere: dos centros médicos, cinco colegios, un centro comercial con más de 100 locales y cinco salas de cine, club deportivo, cancha de golf de 18 hoyos diseñada por Nicklaus, un paseo gastronómico con varios restaurantes, salida al canal mayor del río Luján, un lago central de 180 ha, cuatro bancos, dos estaciones de servicio y un hotel 5 estrellas. Actualmente, más de 35.000 personas viven en los 24 barrios que cuentan con la infraestructura de servicios más moderna y fueron desarrollados para distintos públicos; 12 de ellos ya en pleno funcionamiento, 4 recientemente entregados y el resto en desarrollo. Hay más de 2800 casas terminadas y más de 4000 condominios ([www.nordelta.com](http://www.nordelta.com)).

Si bien la oferta de productos es amplia (ya que sus 14 barrios apuntan a segmentos particulares del mercado), Nordelta ofrece emprendimientos para los más altos niveles de ingresos. Un ejemplo notable es un nuevo proyecto de viviendas que, con una inversión de 50 millones de dólares, lanzará la empresa de desarrollos inmobiliarios fundada por el diseñador Philippe Starck y su socio inglés, John Hitchcox. La firma Yoo cuenta en la actualidad con 50 emprendimientos habitados o en construcción en más de una docena de países, incluido Uruguay.<sup>8</sup>

Los habitantes de Yoo Nordelta podrán disfrutar de vivir en un ámbito seguro, rodeados de uno de los mejores campos de golf de Sudamérica, diseñado

---

<sup>7</sup> Luego de procesar más de 60.000 datos, se obtuvo una base fiable de 46.702 casas sobre lote propio, que es de la que surgen los valores medios para cada una de las localizaciones. Los valores surgen de la combinación de metodologías del ámbito de la valuación inmobiliaria con el complemento de los nuevos recursos que pone a disposición la tecnología.

<sup>8</sup> Philippe Starck participó también en el proyecto del hotel Faena + Universe en Puerto Madero.

por Jack Nicklaus, a orillas del lago y a pocos minutos del *shopping*, los cines, la marina y el polo gastronómico de Nordelta. Yoo Nordelta contará con el Yoo Fit, un espacio diseñado especialmente para la actividad física y el relax. Este espacio será equivalente a los que hoy se instalan en lujosos cruceros y *spa* del mundo. Contará con salas de masajes, sauna y sala de relax. Además, los habitantes de Yoo Nordelta podrán disfrutar de un gran deck solarium, múltiples piscinas, servicio de conserjería, bar, vestuarios, *laundry* y servicio de *housekeeping* opcional, entre otros (cedu .com.ar, 2010, con base en información suministrada por Nordelta).

De manera semejante a la explosión de urbanizaciones privadas que desde la década del noventa se produjo en la zona norte del amba, en la última década (entre 2005 y 2015), nuevas urbanizaciones privadas surgen y se desarrollan en áreas de expansión al sudoeste de la región metropolitana. A partir de la disponibilidad de tierras más baratas que en el norte y la mejora de rutas y accesos, se proyectan y construyen decenas de megaemprendimientos en zonas como el Corredor Verde (que conforman Canning, San Vicente y Ezeiza) y en el área que bordea la autopista Ricchieri y Buenos Aires-La Plata, con buenos accesos a la capital.

Un ejemplo notable de estas megaurbanizaciones privadas más recientes es Área 60: “Una ciudad en medio de la naturaleza” (Argenprop.com, 2015). Ubicada en el Km 64 de la Ruta 2 (entre los partidos de Brandsen y La Plata) sobre 815 ha, esta miniciudad tendrá 19 barrios privados que podrán compartir una cancha de golf de 18 hoyos, un hotel, un *spa*, un colegio bilingüe internacional, un centro médico, un *skatepark*, un club de jóvenes, un centro comercial, equipamientos de recreación y esparcimiento, y otros servicios vinculados a actividades deportivas.

Al interior de esta miniciudad se destaca por su original exclusividad el barrio La Victoria. Sus destinatarios son usuarios ligados a un deporte considerado de élite: el polo. El barrio cuenta con lotes de unos 1300 m<sup>2</sup> y ofrece los siguientes atractivos:

... canchas de polo, una de taqueo, sector de caballerizas y un Polo Club, para los amantes de este deporte. El predio, además, ofrece cuatro caballos argentinos de la mejor línea de sangre del país y uno de sangre polo inglés/criollo de *handicap* medio, línea intermedia y semi profesional. Asimismo, hay un espacio con productos referentes al polo, como monturas, riendas, frenos, cabezadas y tacos, entre otros, que pueden ser adquiridos allí, con especialistas que asesoran respecto a las necesidades de cada polista (www. argenprop.com, 2015).

## Los grandes proyectos urbanos o nuevas centralidades

Los grandes proyectos urbanos o *nuevas centralidades* se localizan en la ciudad compacta, en grandes áreas dentro del perímetro urbano, privilegiadas en cuanto a su accesibilidad y paisaje (frentes ribereños). Son operaciones de reurbanización y refuncionalización de suelo previamente urbanizado, pero que quedó vacante o semivacante por el declive de sus usos previos: típicamente grandes predios ferroviarios o portuarios. Estos megaproyectos podrían ubicarse en el *top del ranking* de los entornos urbanos exclusivos, ya que comprometen inversiones multimillonarias, alojan un conjunto de infraestructuras y servicios de usos mixtos de muy alta gama y atienden una demanda de elevado poder adquisitivo compuesta por empresas, inversores y usuarios de nivel local, nacional e internacional, incluyendo el turismo internacional. Tal vez, una diferencia con las urbanizaciones suburbanas está dada por la fuerte presencia de oficinas corporativas, servicios *premium* a la producción y turismo internacional. Los grandes proyectos urbanos en la Argentina han comenzado a recibir una atención creciente desde diversas perspectivas analíticas (Abba, 2008; Cuenya, 2009 y 2011; Cuenya y Corral, 2011; Cuenya, Vainer y Novais, 2012; Garay, 2002; Garay *et al.*, 2013; Kozak, 2012; Jajamovich, 2012, entre otros).

Expresiones paradigmáticas de grandes proyectos urbanos en nuestro país son Puerto Madero en Buenos Aires y Puerto Norte en Rosario, aunque hay decenas de nuevos megaemprendimientos que, con distintos grados de concreción, se localizan en la Región Metropolitana de Buenos Aires y en diversas ciudades del interior. Un relevamiento preliminar que realizamos en 2013 nos permitió identificar 21 nuevos megaemprendimientos proyectados y/o en marcha. Totalizan más de dos mil hectáreas de suelo destinadas a usos mixtos: residencias, oficinas corporativas y particulares; corredores gastronómicos, comercios, centros de eventos y convenciones, centros culturales, hotelería, clubes deportivos y náuticos, centros de entretenimiento.

Puerto Madero exhibe el primer puesto como la zona más cara de la ciudad de Buenos Aires, por la homogeneidad de los valores de los inmuebles, si bien existen cotizaciones en otras zonas de la ciudad con precios similares o incluso por encima de las que se registran como promedio para Puerto Madero (Reporte Inmobiliario.com, 2016). Los relevamientos y análisis realizados por agentes inmobiliarios muestran que la superficie construida y los valores del suelo e inmuebles fueron en constante aumento en este barrio, desafiando los peores pronósticos. Luego de la crisis de 2001, y en poco más de una década, el valor promedio de la superficie construida se apreció en un 200%: el precio de oferta

del m<sup>2</sup> residencial pasó de 1700 dólares en 2002 (valor irrisorio comparado con los precios internacionales poscorralito) a un valor considerado récord de más de 5.000 dólares en 2015 y de 6.000 dólares en 2016, para unidades aún en construcción.

En Rosario, el gran proyecto urbano Puerto Norte llegó a concentrar el 70% de la superficie construida dentro del segmento de alta gama que, por otra parte, fue el que registró el mayor incremento en la primera década de este siglo. El metro cuadrado allí se apreció más de un 77% en apenas cuatro años (Reporte inmobiliario, 2011). Rosario ha sido uno de los epicentros de mayor crecimiento en desarrollos inmobiliarios en los últimos años.

Pese a que la homogeneidad y los elevados valores inmobiliarios son elementos que recortan a estos grandes proyectos del resto de la ciudad, los diversos emprendimientos que se construyen dentro de sus perímetros compiten entre sí por ser identificados como verdaderos íconos urbanos. Pronto Puerto Madero será no solo el barrio más costoso, sino también el más nuevo y el más alto de Buenos Aires. Tendrá el rascacielos más alto de toda Sudamérica: The Link Towers, con un total de 52.000 m<sup>2</sup> construidos (dos torres de 30 pisos cada una, con un total de 260 departamentos, además de 6 *townhouses* con vista al dique). La promoción de este emprendimiento indica sus atractivos:

En lo más alto, un *sky bar* para cenas sociales y de trabajo, dominará el lujoso desarrollo en el que los valores se posicionan entre U\$S 4000/4500 por m<sup>2</sup> y la financiación se extiende por 30 meses, al igual que la obra. “Link Towers nace con el concepto de integrar la vida social y laboral con el objetivo de que el hombre de negocios pueda optimizar mejor su tiempo y calidad de vida. Los *amenities* de lujo y los servicios propios de las mejores cadenas hoteleras lo terminan de definir como un complejo que resaltarán sobre el *skyline* porteño” destaca Rodrigo Fernández Prieto, director del grupo desarrollador y CEO de Intelligent ([www.argenprop.com](http://www.argenprop.com), 2016).

En Puerto Norte, el complejo Forum Puerto Norte también sorprende por su calidad e innovación. Lo lleva adelante la desarrolladora TGLT, de la mano de Foster & Partners; se desarrolla actualmente a orillas del río Paraná, a pocos minutos del centro de la ciudad de Rosario. Contempla nueve edificios residenciales, dos cuerpos de oficinas, locales comerciales, áreas recreativas y una guardería para 100 embarcaciones. La puesta en marcha involucra el reciclado de una gran parte del patrimonio edilicio de la emblemática Maltería Safac, recuperando el esplendor arquitectónico y valor patrimonial de un complejo de 1890 ([www.tglt.com](http://www.tglt.com)).

## **Tendencias asociadas a la elitización de la ciudad**

Ese nuevo patrón de urbanización que hemos descrito puede asociarse a procesos o fuerzas que lo impulsan, tanto desde el lado de la oferta (la producción de los entornos exclusivos) como de la demanda (el consumo de dichos espacios). Nos referiremos acá a dos de ellas: el protagonismo del capital inmobiliario en el desarrollo urbano y la conformación de una nueva élite de consumidores.

El rol de la política urbana favoreciendo las inversiones inmobiliarias es otra de las fuerzas principales que explican el nuevo patrón de urbanización; pero como ya ha sido suficientemente estudiado no nos detendremos en este tema. Basta señalar que, particularmente durante los años noventa y bajo la enorme influencia que ejerció el neoliberalismo como ideología global, una oleada de políticas urbanas priorizaron los intereses del capital y se orientaron ellas mismas, bien por una lógica empresarial como en Puerto Madero (privatizando suelo público sin redistribuir las plusvalías capturadas), o bien, por una lógica de *laissez faire*, como la que predominó en la no regulación del mercado del suelo para la producción de countries y barrios privados, en cuyo caso los municipios simplemente se limitaron a autorizar y facilitar las operaciones inmobiliarias sin capturar las plusvalías generadas por las actuaciones públicas (obras de infraestructura y regulaciones urbanísticas). Hay que decir que esta política de *laissez faire* viene de mucho antes (marco regulatorio de la década de 1970) a diferencia de la política de cuño empresarialista que manejó la Corporación Puerto Madero que sí aparece como algo nuevo en la década de 1990.

## **El rol protagónico del capital inmobiliario y del *marketing* inmobiliario**

Hay consenso entre los analistas en que el capital inmobiliario ha asumido un rol protagónico en la transformación del entorno construido experimentado por las principales ciudades del mundo en las últimas cuatro décadas.<sup>9</sup> Desde fines de la década del setenta se viene registrando una intensificación en la oferta de capital inmobiliario, de base legal e ilegal, altamente especulativo y altamente móvil, que considera a la tierra y a los bienes raíces como medios privilegiados para su valorización. El proceso ha sido calificado por De Mattos como de una intensificación de la mercantilización del desarrollo urbano (De Mattos, 2008). Concretamente, se observa que los *lobbies* inmobiliarios y de la construcción se

---

<sup>9</sup> El capital inmobiliario alude a empresas constructoras y desarrolladoras, promotores inmobiliarios y crédito bancario.

convirtieron en fuerzas poderosas en la transformación y reconfiguración de las ciudades. Su interés se orientó especialmente a satisfacer las demandas de los sectores de altos ingresos, de los cuales obtienen la mayor parte de sus beneficios (Harvey, 2005 y 2012). Esta tendencia viene ocurriendo en todo el mundo gracias al levantamiento de las restricciones a la inversión extranjera directa, la desregulación de los mercados financieros (en los que los gobiernos tienen una participación mínima), el aumento de la especulación y el endeudamiento (Sassen, 1998).

Pero, si bien es cierto que tal protagonismo del capital inmobiliario y su alta volatilidad se vinculan con la globalización, siempre ha habido una conexión entre los ciclos del capital a nivel macro y el desarrollo urbano. Como han señalado los grandes teóricos urbanos, la historia mundial de la urbanización muestra que el capital, por su propia naturaleza, crea continuamente excedentes que cuando no tienen dónde ser colocados terminan volcándose en el desarrollo urbano, a través de la expansión geográfica y la reorganización espacial del entorno construido. Esa reorganización se ha traducido en un paisaje material cambiante y adaptado a las necesidades del capital en cada época; un paisaje que se construye, se destruye y reconstruye por lo general en épocas de crisis y reestructuración. Y, como siempre ha ocurrido, esa transformación urbana siempre fue motorizada por la búsqueda de renta y beneficios producidos en el mercado del suelo y en la industria de la construcción, así como también en la actividad financiera que las acompaña (Castells, 1989; Harvey, 2005).

La gravitación del capital inmobiliario en el desarrollo urbano conlleva la activación de las rentas del suelo, en especial de las rentas monopolistas. Y, con ello, se refuerza el poder de la propiedad privada sobre determinadas porciones del planeta: los lugares especiales, originales, excepcionales. Es esta una de las fuentes de rentabilidad en los nuevos barrios de lujo construidos en lugares naturalmente privilegiados o convertidos de manera artificial en lugares privilegiados por el capital inmobiliario.

En este último caso, lo notable es que las cualidades de excepción son creadas mediante inversiones y acrecentadas a través del *marketing*; el que fomenta la excepcionalidad y originalidad de los lugares para producir rentas monopolísticas. Así, por ejemplo, se sabe que el valor promedio de los emprendimientos ubicados sobre los frentes costeros o con frentes a lagunas puede variar a favor del desarrollador entre un 20 y un 40% con respecto a los que no tienen esa posibilidad.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> En la Argentina un relevamiento de precios realizado por Reporte Inmobiliario informa sobre esa tendencia y concluye que los tres desarrollos inmobiliarios de gran escala más exitosos tienen una relación directa con el agua: Puerto Madero, Puerto Norte (Rosario) y Nordelta.

Sobre esa base empírica, la promoción inmobiliaria actúa creativamente, como lo hace la empresa chilena Crystal Lagoons, que aporta espejos de agua a desarrollos inmobiliarios, capitalizando esa cualidad creadora de un valor extra. La propuesta fue transmitida así por su gerente:

Nuestras lagunas no son simples espejos de agua, sino un nuevo concepto y tecnología, único en el mundo, que permite construir y mantener cuerpos de agua en estado absolutamente cristalina de tamaños ilimitados y a muy bajo costo. Es por esto que las lagunas cristalinas de Crystal Lagoons son una verdadera revolución capaz de convertir a un proyecto en un suceso inmobiliario en cuanto a precios y velocidad de ventas, incluso en períodos de crisis. [...]. Actualmente, las lagunas cristalinas son un elemento gravitante en la decisión de compra. Se trata de un *amenity* sumamente atractivo, una gran ventaja competitiva respecto de otros proyectos que prácticamente elimina la competencia (Reporte Inmobiliario.com, 2011).

¿Cómo se ha manifestado el protagonismo del capital inmobiliario en la Argentina? Diversos informes coinciden en señalar que el incremento de las inversiones en el mercado de bienes raíces en América Latina y en la Argentina, se ha verificado no solo durante el período en el que se registró el *boom* inmobiliario en todo el mundo, sino incluso después del 2008, cuando devino el *crack*. De acuerdo con un estudio a cargo de Reporte Inmobiliario, desde diciembre de 2001 (cuando el precio era convertible a dólar) y hasta julio de 2015 (cuando estaba restringido el acceso al mercado oficial de cambio) la inversión en el mercado de bienes raíces en la Argentina logró rendimientos positivos si se la compara con otras variables que suelen servir de referencia para el análisis económico: el valor inmobiliario creció más que la inflación, que el dólar y que sus propios costos de construcción. Mientras que el dólar aumentó entre 9 veces (oficial) y 14 veces (paralelo), los precios subieron 13 veces, los salarios algo más de 15 veces y el costo de construcción se multiplicó por 25, el valor promedio de departamentos localizados en la ciudad de Buenos Aires (Almagro y Barrio Norte) aumentó entre 30 y 25 veces (Reporte Inmobiliario.com, 2015).

El crecimiento experimentado por el sector de bienes raíces se ha sustentado tanto en la colocación de capital inmobiliario nacional y extranjero como en la absorción de excedentes generados en la actividad agrícola (particularmente en la soja) y en la industria. En Rosario, por ejemplo, llaman al fenómeno “ladrillos de soja”, para ilustrar con claridad que el avance de los emprendimientos inmobiliarios en la ciudad se explica sobre todo por el derrame de los ingresos del sector agropecuario.

Las empresas que participaron en este proceso son algunas contratistas de obras públicas del Estado, pero también nuevas empresas desarrolladoras, que van desde conglomerados económicos surgidos en la etapa de privatización de las empresas públicas, hasta empresas medianas o familiares que sumaron al capital inmobiliario, capital de origen no inmobiliario procedente del campo, de cadenas comerciales, del sector financiero u otros sectores de la economía. Algunas empresas desarrolladoras locales crecieron y se expandieron con el aporte de capitales externos. Las más exitosas lograron tener alcance regional e internacional.

Las desarrolladoras, como sostiene el analista del mercado Tabakman (Reporte Inmobiliario, 2006), no solo son un tipo de empresas relativamente nuevas en nuestro país, sino que además, a tono con las tendencias internacionales en el mercado inmobiliario, reemplazaron en su liderazgo a las empresas constructoras e inmobiliarias clásicas. Mientras estas últimas se hacen cargo de las tareas de construcción y comercialización, respectivamente, la tarea de las desarrolladoras está focalizada en “la detección de los terrenos, el armado de los grupos de inversores, la definición del producto, el gerenciamiento de la elaboración del proyecto y de la construcción y de la conducción de la venta” (Tabakman, 2006). Pero, lejos de estar cargadas de tareas administrativas, las tendencias más recientes muestran una evolución hacia firmas en las que se minimizan los activos físicos. Los nuevos desarrolladores tienen corporaciones virtuales donde lo que se venden son marcas: “creatividad, imaginación, iniciativa, innovación, lo intangible, el diseño” (ídem).

Un ejemplo muy ilustrativo de estos nuevos agentes del mercado de bienes raíces de productos exclusivos es el desarrollador estrella de Puerto Madero, Alan Faena. Se trata de un empresario nacional exitoso que viene del rubro textil y que, aun siendo muy joven, fundó Faena Properties: una empresa alimentada por inversores extranjeros entre los que figuran un fondo de inversión norteamericano y un fuerte inversionista ruso que es el principal accionista de una empresa petrolera con enormes retornos. Después de construir edificios emblemáticos en Puerto Madero, Faena Properties invierte también fuera del país. Actualmente, Faena Group (Faena Properties, más Faena Products y Faena Hotel & Universe) es una empresa internacional cuyo objetivo apunta a “reinventar el estilo de vida de la nueva cultura mundial” (sitio web de Faena Properties). Para vincularse al público internacional, la compañía ha trabajado con firmas líderes con las que ha instrumentado una fuerte estrategia virtual comunicacional. Sin dudas, este enfoque innovador le ha traído a Faena grandes beneficios. En 2012 la empresa vendió en 60 millones de dólares un exclusivo



*penthouse* en Miami Beach, que pasó a ser la propiedad más cara vendida en la historia del estado de Florida.<sup>11</sup>

En el mercado de las urbanizaciones privadas, la constructora de Nordelta, Consultatio Real Estate, es otro ejemplo de nueva desarrolladora que, en las últimas tres décadas, ha participado activamente en cuatro submercados en Argentina y en el exterior (Río de Janeiro, San Pablo, Nueva York, Miami): desarrollo de Ciudades Pueblo (Nordelta y Puertos), torres residenciales de alta gama, venta y alquiler de edificios de oficinas aaa, y complejos turísticos. Según su sitio web, por más de 30 años Consultatio Real Estate se ha dedicado exitosamente al desarrollo de emprendimientos inmobiliarios innovadores de gran categoría en ubicaciones privilegiadas, bajo la dirección de su fundador, presidente y socio mayoritario, Eduardo F. Costantini.

Otro caso interesante en el interior del país lo aporta la empresa más importante de Grupo Edisur, cuya estrategia de crecimiento se basó en profundizar el modelo “Desarrollador de Desarrollistas” para generar alianzas con inversores. Este modelo consiste en que Grupo Edisur aporta la tierra, el proyecto y su *know-how* para llevar adelante emprendimientos en distintas escalas, con inversores o desarrollistas que participan en el financiamiento del producto. Los resultados del balance muestran la visión de la empresa de continuar incorporando tierras para desarrollos a gran escala, consolidando los beneficios debido a la revalorización de los terrenos que acompañan el desarrollo de proyectos. Enfocados en el largo plazo, durante 2015 Edisur S. A. adquirió 327 nuevas hectáreas ubicadas en la zona sur de la ciudad de Córdoba, 95% de las cuales se incorporan a Manantiales, el mayor emprendimiento de la empresa. Cerró su balance 2015 con una utilidad superior a los 75 millones de pesos, un 71% más que el año anterior (Cámara Empresarial de Desarrollos Urbanos—cedu —, julio de 2016).

Un último ejemplo para ilustrar la globalización de las desarrolladoras locales que operan el mercado de urbanizaciones exclusivas, es la alianza entre la firma

---

<sup>11</sup> Según *Infobae*, el departamento de 3800 metros cubiertos, tiene ocho dormitorios y es parte del complejo Faena House, diseñado por Foster + Partners (prestigioso estudio ganador del premio Pritzker), un condominio de 18 pisos compuesto de 42 viviendas sobre Collins Avenue, en Miami Beach. A la superficie del *penthouse* se suman 3000 metros cuadrados de parque y una terraza con una pileta de más de 20 metros de largo y vista no solo al mar, sino también al paisaje de la ciudad de Miami. El complejo cuenta además con un *fitness center*, playa privada y —en el estilo que caracteriza a Faena— además incluye un área con propuestas gastronómicas, culturales y de compras, obra del arquitecto Rem Koolhaas (*Infobae*, septiembre de 2015. <http://www.infobae.com/2015/09/25/1758023-alan-faena-vendio-un-penthouse-miami-usd-60-millones/>).

Ginevra (que operó en Puerto Madero) y Sotheby's International Realty, cuya famosa casa matriz se dedica en Londres a las subastas de lujo. La alianza busca potenciar la demanda internacional concretando emprendimientos de lujo.

Sotheby's International Realty es el emprendimiento inmobiliario de la firma madre, una verdadera red de franquicias que conecta al empresario de Hong Kong con un agente inmobiliario en Buenos Aires, Nueva York o París. Para el mercado inmobiliario en el que lo que importa es el conocimiento de la localidad, el terreno y el barrio, que un emprendimiento de estas características exista es una oda a la globalización y las nuevas tecnologías: las comunicaciones, de alguna manera, posibilitaron la relación entre los diferentes puntos de la red para dar respuesta a las necesidades, también, de un consumidor que piensa globalmente. En la Argentina buscaron el socio apropiado. Tenía que ser alguien dentro del llamado Real Estate de lujo y Ginevra, con sus proyectos en Puerto Madero (se destaca, sin dudas, la megatorre de Madero Harbour) cumplía los requisitos (Ginevra-home.com).

En el marco de discusión de la política urbana, lo destacable es que muchas de estas empresas han adquirido un alto nivel de profesionalización; las más importantes articulan todas las fases del negocio, tienen financiamiento propio o lo consiguen del sector financiero, tienen gran capacidad de gestión y de *lobby* sobre los aparatos públicos, y terminan ejerciendo una poderosa influencia en las maneras en que se construye y se estructura la ciudad.

Como he señalado en trabajos previos, junto con las grandes empresas, operan también otros grupos de desarrolladores, llamados en la Argentina desarrolladores de *corto plazo*, porque entran y salen del mercado sostenidos por el financiamiento de la venta anticipada de los inmuebles. A su vez, los agentes que alimentan este financiamiento en la preventa consisten en una gran masa de pequeños y medianos inversores que, en lugar de colocar sus ahorros en los bancos, los volcaron al mercado de bienes raíces, que pasó a ser visto como algo más atractivo y menos riesgoso. Puerto Madero está considerado como “la meca de este tipo de inversores”, ya que los más hábiles y especulativos lograron duplicar su capital en el transcurso de pocos años debido al constante incremento en los valores del m<sup>2</sup> de suelo y departamentos (Cuenya, 2011). Los fideicomisos son herramientas creadas para posibilitar y facilitar este encañamiento en los procesos de financiación de inmuebles (Socoloff, 2013).

## **La conformación de una nueva élite de consumidores**

La segunda tendencia que quiero marcar tiene que ver con el hecho de que los nuevos espacios construidos, sus funciones, formas, estándares de calidad, prestigio y significados son la expresión de una determinada sociedad que demanda esos espacios, de acuerdo con sus necesidades e intereses, pautas de consumo y su capacidad y disposición de pago.

La sociedad urbana que se ha ido conformando en las últimas décadas es una sociedad en extremo polarizada, en la cual los sectores que han ganado y se han enriquecido enormemente con los cambios en la economía y en los mercados de trabajo, con la innovación tecnológica, la desregulación gubernamental y con los subsidios estatales incluyen tanto los multimillonarios propietarios del capital y de los activos (aquellos que fundamentan una demanda corporativa) como una nueva élite de consumidores-usuarios individuales.

Piketty (2015) –para mencionar un autor cuya obra reciente ha tenido mucho impacto internacional– después de estudiar la distribución del ingreso en los tres últimos siglos (sobre todo para los países desarrollados, pero también para las naciones en desarrollo, incluyendo algunos datos sobre la Argentina), sostiene que mientras en la sociedad industrial el fundamento de la desigualdad estaba centrado en el conflicto entre capital-trabajo, en las últimas décadas, se observan dos situaciones nuevas. Por un lado, hay una enorme concentración de la propiedad del capital. La distribución de los beneficios del capital entre pequeños, medianos y grandes accionistas es extremadamente desigual (aunque esto ha siempre más o menos así, dice Piketty). Por otro lado, se constata como un fenómeno más llamativo una profunda desigualdad dentro del mundo del trabajo: hay una desigualdad muy grande de sueldos entre obreros e ingenieros, entre científicos y políticos, entre artistas y personajes de la farándula; en definitiva, entre una gran masa de asalariados y una reducida élite de directivos y personajes que tienen capacidad para fijar sus propios ingresos.

La organización no gubernamental española Oxfam Intermón (que presenta informes basados en los estudios sobre economía global) coincide en que los crónicos desequilibrios en la distribución de la riqueza se han acentuado en el mundo y que la élite económica se escinde cada vez más del resto: el número de millonarios en dólares pasó de 10 millones de personas en 2009 a 13,7 millones en 2013; y las 85 personas más ricas del planeta (según las listas de *Forbes* y del Credit Suisse) poseen la misma fortuna que la mitad más pobre de la humanidad. Las razones de la desigualdad, especialmente a partir de 2007, parecen estar basadas en el retroceso en la escala social de las clases medias más

que en la multiplicación de los beneficios de los ricos (que los han multiplicado, aunque no tanto como en la etapa anterior). Muchas de aquellas personas que se sintieron parte del progreso y de las clases medias forman parte ahora de ese grupo que el Banco Mundial denomina “los vulnerables” o el “precariado”: familias que mejoraron pero que han perdido de modo acelerado parte de lo avanzado. La combinación es letal: más desigualdad y más pobreza (El país.com, 2016).

En la Argentina, diversos diagnósticos muestran que, superada la crisis del 2001, ha habido una mejora en la distribución de la riqueza entre capital y trabajo, que ha hecho que los asalariados se apropien de una proporción creciente del Producto Bruto Interno (pbi), gracias a la orientación del gasto público y a las políticas tributarias del Estado. Simultáneamente, por otro lado, el crecimiento económico ha permitido también un extraordinario incremento de los beneficios y de los patrimonios de las clases medias altas y de las principales fortunas del país. Según el *ranking* 2013 de los argentinos más ricos (publicado por la edición local de la revista *Forbes*), el conjunto de los patrimonios de los 15 millonarios argentinos más ricos se ubica solo un 3% por debajo de las reservas internacionales de nuestro país, en el que viven 40 millones de personas. En el *ranking* de 2016 de la misma revista, la exclusiva lista de las 1800 personas que tienen más de 1000 millones de dólares incluyen cuatro argentinos. Entre los 15 argentinos más ricos, cuatro tienen vinculación con el *Real Estate*.<sup>12</sup>

Pero, lo que me interesa resaltar es que la conformación de estas élites empresariales e individuales de altos ingresos, es lo que explica la existencia de una demanda dispuesta a pagar precios también muy altos para vivir en entornos exclusivos. Junto con los cambios en los niveles de ingreso parecen haber ocurrido también mutaciones en la orientación cultural, en las preferencias y en los patrones de vida y trabajo de esta nueva fracción social de ingresos medio-altos y altos que la ha predispuesto a vivir, ya sea en el centro de la ciudad, ya sea en los suburbios. Pero lo central entonces es reconocer la aparición de estratos sociales específicos que actúan como demandantes. Sus prácticas de consumo, en términos de gastos, gustos culturales y preferencias, han permitido asociarlos en muchas ciudades del mundo con géneros o estilos que se definen como “vanguardia”, “comida *gourmet*” y “cultura posmoderna”.

---

<sup>12</sup> Los cuatro multimillonarios argentinos son: Carlos y Alejandro Bulgheroni (petróleo y energía); Carlos Eurnekian (aeropuertos); Gregorio Pérez Companc (alimentos y agro) y Alberto Roemmers (holding farmacéutico). Los cuatro que tienen vinculación con el *Real Estate* son: Paolo Rocca (Techint); Eurnekian (Corporación América); Jorge Pérez (The Related Group); Samuel Liberman (Desarrollo Inmobiliario) y Enrique Eskenazi (Grupo Petersen) (Minuto uno.com).

En nuestro medio local, la “aristocracia de los nuevos ricos” (como ha llamado la revista *Noticias* a los residentes de Puerto Madero) incluye desde ejecutivos de multinacionales hasta empresarios locales, personajes del mundo de la farándula, pasando por políticos enriquecidos, deportistas y repentinas *celebrities*. Los vecinos disfrutan de Puerto Madero de lunes a viernes y escapan los fines de semana cuando las calles se llenan de visitantes. Los empresarios valoran la seguridad y la reserva, especialmente cuando se trata de hacer negocios invisibles. Muchos aprecian la diferencia entre un lugar perimetrado por cercos eléctricos y los sistemas de seguridad más sutiles de los edificios corporativos de Puerto Madero (por ejemplo, ascensores exclusivos para ejecutivos y espacios completamente aislados de la filtración de sonido y de cualquier aparato electrónico que pueda usarse en su interior) (*Noticias*, 24/11/2014).

Tanto en las nuevas centralidades como en las urbanizaciones suburbanas, el cliente de lujo es descripto por las desarrolladoras como alguien “que tiene grandes inquietudes, que quizás tenga propiedades en distintos lugares del mundo. Un cliente típico tiene tres o cuatro casas, pero su poder consiste en tener la posibilidad de elegir” (entrevista a Milagros Britos, *Noticias de la semana.com*, 2016).

La evolución en el nivel de exigencia y banalidad en los productos y servicios de alta gama del mercado de propiedades está muy bien reflejada en el siguiente texto extraído de Reporte Inmobiliario:

Hace una década atrás alcanzaba con las comodidades más tradicionales como una piscina, gimnasio, SUM o canchas de tenis, pero el mercado se fue sofisticando y exige cada vez más elementos que hagan sentir al comprador como “único”. [...] Los tiempos cambian y los gustos también; elementos que hace años habrían sido tomados como una excentricidad ya no son tan descomunales y se pueden encontrar en inmuebles ofertados en el mercado. Podemos citar el caso de una mansión en Las Vegas que posee entre sus tantas extrañezas su propia manga para subir al avión o un arsenal de cocheras de autos dignas de un coleccionista avezado [...].

En Buenos Aires esta tendencia también se viene observando desde que las nuevas generaciones de desarrollistas comenzaron a pensar productos inmobiliarios para un público más joven y muchas veces de perfil netamente inversor. En Puerto Madero y la zona más al norte de la ciudad de Buenos Aires, en donde se vieron los casos de amenidades más llamativas ya desde sus inicios, hoy es prácticamente imposible lanzar un proyecto que no cuente con elementos de distinción (Reporte Inmobiliario.com, martes 1º de abril de 2014).

## Los instrumentos de captura de plusvalía y la justicia espacial

Frente a las tendencias antes señaladas, las preguntas planteadas al inicio del trabajo eran estas: ¿puede la política urbana contribuir a una mayor justicia socioespacial?, ¿puede garantizar el derecho a la ciudad a un mayor número de habitantes? La respuesta a la que yo adhiero es que sí se puede. Que aun dentro del capitalismo –y dentro del marco de acción del urbanismo– hay posibilidades de instrumentar políticas de control de los mercados del suelo y políticas tributarias que fijen imposiciones a la propiedad y al capital inmobiliario.

La idea de establecer un impuesto a la renta del suelo no es nueva ni utópica, como todos sabemos. Ya en el siglo xix, Henry George abogaba por un impuesto único a la tierra, apoyado en su concepción acerca de que los incrementos en el valor del suelo (las plusvalías urbanas) deben pertenecer a la sociedad en su conjunto, en la medida en que es la colectividad la que crea ese valor y no los propietarios individuales. George decía que este impuesto traería beneficios en el largo plazo en términos de igualdad y eficiencia urbana.

En un interesante artículo bastante reciente, Susan Fainstein (2012) observa con razón que gran parte del debate sobre las políticas de captura de plusvalía se ha focalizado en la cuestión de la eficiencia más que de la justicia. Y que muchos de los analistas que tratan el tema comienzan citando la preocupación de Henry George sobre la desigualdad social y la pobreza, pero rápidamente se vuelcan al tema de la eficiencia y a los argumentos que tienen que ver con esta. Y el argumento de más peso sostiene que un impuesto a la tierra es un impuesto eficiente en la medida en que la carga del mismo recae solo sobre el propietario. Sin embargo, como dice la mencionada autora, si el foco principal se pone en la justicia, se vuelve secundario discutir si es más eficiente un impuesto solo sobre la tierra que otro que recae sobre el suelo y también sobre las mejoras introducidas en el suelo. Lo importante es saber qué impuesto contribuye más al bienestar de los usuarios de la ciudad.

Esta discusión, a mi modo de ver, es fundamental en el caso de los nuevos patrones de urbanización de los que estamos hablando por una razón que para mí es clara pero que puede ser objetada desde otros puntos de vista. Mi visión es que, en estos entornos construidos, en donde porciones enteras de ciudad se crean de un momento a otro, se verifica una imbricación entre propiedad del suelo y promoción o desarrollo inmobiliario. Como hemos verificado en nuestros estudios sobre grandes proyectos urbanos, acá operan empresas que compran el suelo a los propietarios originarios para desarrollar y construir entornos de lujo en ellos. Los desarrolladores pasan a ser desarrolladores-propietarios. Y en

su condición de tales, se apropian de toda la plusvalía que se genera después de que compraron el suelo, pero antes de que se construyan las obras. Basta con que el suelo haya recibido nuevas regulaciones municipales, con que haya un proyecto diseñado por un arquitecto de renombre y que un número razonable de unidades hayan sido vendidas de manera anticipada a inversores y usuarios solventes, para que el suelo aumente enormemente su valor. Ese suelo se valoriza antes de las inversiones, o sea, antes de recibir un capital productivo. Y quien se apropia de esa valorización es el nuevo propietario del suelo que no es un simple propietario, sino un propietario-desarrollador o un desarrollador-propietario, según donde quiera ponerse el énfasis. Este tipo de operación constituye y fundamenta la especulación inmobiliaria, práctica bien estudiada en la literatura sobre mercados del suelo. Son estas plusvalías que resultan de la acción del Estado y no del propietario-desarrollador las que deben ser objeto de una tributación especial.

El otro aspecto que resulta sumamente relevante en esta discusión sobre la eficiencia *versus* la justicia de los instrumentos de captura de plusvalías tiene que ver con el destino que el sector público asigna a los recursos que se recaudan. Nuevamente, acá podemos argumentar como antes. Aunque para algunos analistas y gestores públicos es muy eficiente destinar las plusvalías al financiamiento de los propios proyectos sin comprometer fondos públicos, la verdadera cuestión es esta: si el foco de la preocupación es cómo beneficiar a una mayor cantidad de ciudadanos, cómo acercarnos al derecho a la ciudad, es crucial destinar esos recursos (o al menos una parte de ellos) a fines sociales.

Para terminar, quisiera mencionar como ejemplo un instrumento bastante nuevo en nuestro país y que me parece relevante desde una perspectiva de eficiencia y equidad. Fue desarrollado y aplicado en la ciudad de Rosario, pero podría replicarse en otras ciudades del país. Se trata de la *Contribución compensatoria por el uso de un mayor aprovechamiento por incremento de altura*. Este instrumento se creó en el 2004 en el contexto de un *boom* de la construcción y se aplica luego de una reforma en el Código Urbano que modifica de manera drástica la geografía edilicia permitida por el código anterior de 1967. Con la reforma del código urbanístico se establecen nuevas alturas que varían según zonas. Por ejemplo, en el área céntrica, en donde el anterior código permitía alturas ilimitadas y hacia donde afluye el capital inmobiliario, se baja radicalmente la altura permitida. Aquellos propietarios-desarrolladores que quieran hacer uso de un mayor aprovechamiento de altura deben pagar una compensación monetaria. En términos genéricos (porque los valores también varían según las zonas) esta compensación representa el 10% del valor de toda la edificación

excedente. Los recursos se destinan para compensar desventajas: el cincuenta por 50% se destina a la preservación urbanística y otro 50% a pavimentación de barrios periféricos y otras mejoras para sectores medios (vivienda). El resultado es que entre 2004 y 2013 se firmaron 240 convenios sobre proyectos edificios y grandes proyectos urbanos, mediante los cuales se recaudaron alrededor de 80 millones de dólares, que representaron cerca del 15% por el Municipio en 2012 (Cuenya y Gonzalez, 2014).<sup>13</sup>

El interés de este instrumento es que captura las plusvalías generadas por las normas urbanas y no solo por obra pública. La legitimidad y aceptación que tiene en la sociedad rosarina se basa en la constatación fáctica de que lo que puede construirse sobre el suelo no es inherente a la propiedad del suelo. El derecho de construcción no es un derecho absoluto que pertenece al propietario, sino que también pertenece al Estado, que lo ejerce a través de las normas que fija para la ciudad y de las cuales depende el potencial de valorización del suelo.

Como conclusión general, yo diría que los mecanismos de recuperación de las plusvalías urbanas –aplicados aun dentro del limitado marco de actuación de los gobiernos locales– son mecanismos potentes que permiten accionar y tributar los excedentes que proceden de diversos sectores de la economía; que se cristalizan en entornos de excelencia escindidos del resto de la ciudad al igual que sus usuarios y que resultan en parte del aprovechamiento del suelo que otorgan las normas urbanas. El ejercicio de esta posibilidad me parece un paso clave para el logro de ciudades más justas.

## Bibliografía

- Abba, Artemio (2008). *La contribución de Puerto Madero a la centralidad metropolitana de Buenos Aires: proyecto urbano y sistema de Lugares centrales*, Centro-h 2008, (2).
- argenprop.com (18 de enero de 2016). “Buenos Aires escala cada vez más alto”. Disponible en <http://articulos.argenprop.com/buenos-aires-escala-cada-vez-mas-alto/>.

---

<sup>13</sup> Una revisión amplia del conjunto de instrumentos, experiencias y lecciones de captura de plusvalías en América Latina, puede verse en un trabajo de Smolka (2013) que aporta muchos ingredientes a esta discusión.



- (6 de noviembre de 2015). “Área 60, una ciudad en medio de la naturaleza”. Disponible en <http://articulos.argenprop.com/area-60-una-ciudad-en-medio-de-la-naturaleza/>.
- Arizaga, María Cecilia (2004). “Espacialización, estilos de vida y clases medias: procesos de suburbanización en la Región Metropolitana de Buenos Aires”. *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 12, n° 25, pp. 43-58.
- Castells, Manuel (1979). “La intervención administrativa en los centros urbanos de las grandes ciudades”. *Papers. Revista de Sociología*, n° 11, pp. 227-250.
- CEDU (Cámara Empresaria de Desarrolladores Urbanos). Disponible en <https://cedu.com.ar/>.
- (16 de marzo de 2010). “Philippe Starck, nuevo desarrollo en Nordelta”. Disponible en [http://cedu.com.ar/cedu\\_new/es/noticias/novedades-del-sector/144-philippe-starck-nuevo-desarrollo-en-nordelta.html](http://cedu.com.ar/cedu_new/es/noticias/novedades-del-sector/144-philippe-starck-nuevo-desarrollo-en-nordelta.html).
- Diario *Clarín* (2014). “De los barrios cerrados a los megaemprendimientos”. Disponible en <http://70aniversario.clarin.com/countries/>.
- Cuenya, Beatriz (2009). “Grandes proyectos urbanos. Aportes para su conceptualización y gestión desde la perspectiva del gobierno local”. *Cuaderno Urbano*, n° 8, pp. 229-252.
- (2011). “Grandes proyectos urbanos e impactos en la centralidad de la metrópolis. Notas sobre la experiencia argentina”. *Cadernos Metrópole*, vol. 13, n° 25, pp. 185-212.
- Cuenya, Beatriz y Corral, Manuela (2011). “Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires”. *EURE*, vol. 37, n° 111, pp. 25-45.
- Cuenya, Beatriz; Novais, Pedro y Vainer, Carlos (comps.) (2012). *Grandes proyectos urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Cuenya, Beatriz y González, Eduardo (2014). *Instrumento para la redistribución de los beneficios del desarrollo urbano. La contribución compensatoria por beneficios extraordinarios en urbanizaciones y edificaciones en Rosario, Argentina*. Documento Final, Lincoln Institut of Land Policy (mimeo).
- De Mattos, Carlos (2008). “Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización del desarrollo urbanos”. En Pereira, Paulo Xavier e Hidalgo,

- Rodrigo (eds.), *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina*, pp. 23-40. Santiago de Chile: Universidad de Sao Paulo y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- elpais.com (16 de enero de 2016). “Desigualdad pero también pobreza”. Disponible en [http://elpais.com/elpais/2016/01/18/planeta\\_futuro/1453117220\\_404103.html](http://elpais.com/elpais/2016/01/18/planeta_futuro/1453117220_404103.html).
- Faena Group. Luxury Hotels in Miami Beach & Buenos Aires. About Faena. Disponible <https://www.faena.com/about>.
- Fainstein, Susan (2012). “Land Value Capture and Justice”. En Ingram, Gregory and Hong, Yu-Hung (eds.), *Value Capture and Land Policies*, pp. 21-40. Cambridge: Lincoln Institut of Land Policy.
- Garay, Alfredo (2002). “Acerca de la gestión de proyectos urbanos: las enseñanzas de Puerto Madero”. En Liernur, Jorge (ed.), *Puerto Madero Waterfront*. Nueva York, Harvard University Graduate School of Design: Prestel Pub.
- Garay, Alfredo; Wainer, Laura; Henderson, Hayley, y Rotbart, Demian (2013). *Puerto Madero. Análisis de un proyecto*. Cambridge: Lincoln Institut of Land Policy. Disponible en <https://www.lincolninst.edu/es/publications/articles/puerto-madero>.
- Ginevra International Realty (sitio web). Disponible en <http://www.ginevrasir.com>.
- Gómez, Mario (2010). “Desarrollo inmobiliario en los partidos que conforman el Departamento Judicial San Isidro”. Ponencia presentada en el II Simposio Internacional Inmobiliario, San Isidro, 13 de octubre de 2010. Disponible en [https://reporte-inmobiliario-assets.s3.amazonaws.com/carpeta/mario\\_gomez\\_colegio\\_san\\_isidro.pdf](https://reporte-inmobiliario-assets.s3.amazonaws.com/carpeta/mario_gomez_colegio_san_isidro.pdf).
- Harvey, David (2005). “El arte de la renta: la globalización y la mercantilización de la cultura”. En Harvey, David y Smith, Neil, *Capital financiero, propiedad inmobiliaria y cultura*, pp. 29-58. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- (2012). “Las grietas de la ciudad capitalista”. Entrevista a David Harvey por César Rendueles y Carolina del Olmo, *Carajillo de la Ciudad*, año 4, octubre. Universitat Oberta de Catalunya-Café de las Ciudades. Disponible en [http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/13\\_art1.htm](http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/13_art1.htm).

- Jajamovich, Guillermo (2012). “De Parque España a Puerto Madero. Proyectos urbanos y gestión entre Argentina y España”. En Cuenya, Beatriz; Novais, Pedro y Vainer, Carlos (comps.), *Grandes proyectos urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*, pp. 119-144. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Janovska, Michael (2005). “El modelo de ciudad latinoamericana. Privatización y fragmentación del espacio urbano de Buenos Aires: el caso de Nordelta”. En Welch Guerra, Max (ed.), *Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes*, pp. 96-134. Buenos Aires: Biblos.
- Kozak, Daniel (2012). “El proyecto Abasto. Sus antecedentes y materialización”. En Cuenya, Beatriz; Novais, Pedro y Vainer, Carlos (comps.), *Grandes proyectos urbanos. Miradas críticas sobre la experiencia argentina y brasileña*, pp. 154-180. Buenos Aires: Café de las Ciudades.
- Lacarrieu, Mónica y Thuillier, Guy (2001). “Las urbanizaciones privadas en Buenos Aires y su significación”. *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 9, nº 19, pp. 83-113.
- minutouno.com (13 de marzo de 2016). “¿Quiénes son los argentinos más ricos según el ranking de Forbes?”. Disponible en <http://www.minutouno.com/notas/1473662-quienes-son-los-argentinos-mas-ricos-segun-el-ranking-forbes>.
- Nordelta (sitio web). Disponible en <https://www.nordelta.com/quienes-somos/>.
- noticias.perfil.com (9 de mayo de 2016). “Milagros Brito: ‘el poder es tener la posibilidad de elegir’”. Disponible en <http://noticias.perfil.com/2016/05/09/milagros-brito-el-poder-es-tener-la-posibilidad-de-elegir/>.
- Noticias (29 de noviembre de 2014). “Puerto Madero no autorizado”. Disponible en: <https://www.pressreader.com/argentina/noticias/20141129/281509339503497>.
- Núñez, Teresita y Ruiz De Gopegui, Gervasio (2013). “Génesis de un proyecto: Puerto Madero, Buenos Aires”. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, abril, nº 9, pp. 103-119.
- Piketty, Thomas (2015). *La economía de las desigualdades*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- reporteinmobiliario.com (24 de enero de 2011). “El agua en los desarrollos inmobiliarios”. Disponible en <http://www.reporteinmobiliario.com/nuke/article1810-el-agua-en-los-desarrollos-inmobiliarios.html>.
- (8 de agosto de 2011). “Relevamiento edificios top en Rosario”. Disponible en <https://www.reporteinmobiliario.com/nuke/article1910-relevamiento-edificios-top-en-rosario.html>.
- (1 de abril 2014). “Lujo & Real Estate”. Disponible en <http://www.reporteinmobiliario.com/nuke/article2665-lujo--real-estate.html>.
- (20 de julio de 2015). “Evolución de los valores de las propiedades, dólar, inflación y salarios desde el 2001”. Disponible en <http://www.reporteinmobiliario.com.ar/nuke/article2977-evolucion-de-valores-de-las-propiedades-dolar-inflacion-y-salarios-desde-el-2001.html>.
- (2016). “Aumentaron los departamentos en Puerto Madero”. Disponible en <http://www.reporteinmobiliario.com/nuke/article3080-aumentaron-los-departamentos-en-puerto-madero.html>.
- (23 de mayo de 2016). “Los precios de las casas sobre lote propio en GBA”. Disponible en <http://www.reporteinmobiliario.com.ar/nuke/article3127-los-precios-de-las-casas-sobre-lote-propio-en-gba.html>.
- Sassen, Saskia (1998). “Las ciudades en la economía global”. En Rojas, Eduardo y Daughters, Robert (eds.), *La ciudad en el Siglo XXI*, pp. 21-32. Nueva York-Washington: BID.
- Smolka, Martim (2013). “Implementing Value Capture in Latin America. Policies and Tools for Urban Development”. *Policy Focus Report*. Cambridge: Lincoln Institut of Land Policy.
- Socoloff, Ivana (2013). “Notas sobre el financiamiento a la vivienda y al sector inmobiliario”. I Seminario abierto de discusión: Cuestiones actuales de la urbanización en perspectiva latinoamericana, iedal c-fcs-uba , Buenos Aires, 28 de noviembre (mimeo).
- Svampa, Maristela (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios cerrados*. Buenos Aires: Biblos.
- Tabakman, Damián (2006). “¿El developer ha muerto?”, *Reporte Inmobiliario.com*. 14 de mayo. Disponible en <https://www.reporteinmobiliario.com/article4692-damian-tabakman-developers>.

TGLT. Desarrollos: Proyecto Forrum-Puerto Norte. Disponible en <http://www.tgl.com/Forum/Puerto-Norte>.

Vidal-Koppmann, Sonia (2008). “Dinámica de las urbanizaciones cerradas en la reconfiguración de la periferia metropolitana de Buenos Aires”. En Pereira, Paulo Xavier e Hidalgo, Rodrigo (eds.), *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina*, pp. 137-166. Santiago de Chile: Universidade de Sao Paulo y Pontificia Universidad Católica de Chile.

—— (2014). *Countries y barrios cerrados. Mutaciones socio-territoriales de la región metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Dunken.



# Capítulo 2

## El derecho a la ciudad entre la mercantilización, la propiedad privada y las luchas sociales

*Pedro Pérez*

### **Introducción**

En este texto proponemos una reflexión sobre el derecho a la ciudad, relacionándolo con algunas dimensiones centrales de la producción de la urbanización en las sociedades latinoamericanas.

Partimos de la formulación de la Carta Mundial sobre el Derecho a la Ciudad en su versión de 2005:

*... el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social [...] derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado (HIC, 2008: 187; la cursiva es nuestra).*

Podemos completar lo anterior mencionando que el derecho a la ciudad es un componente de la ciudadanía como posibilidad generalizada de acceso amplio

a la vida social urbana (reproducción económica y social aglomerada, calidad ambiental, producción y consumo cultural, identidad, decisiones políticas, etcétera), con base en la disponibilidad de los soportes materiales (suelo, vivienda, infraestructuras, equipamientos) y funcionales (servicios). Puede ser entendido como derecho al goce de los *bienes* de la vida urbana.

Pensar el derecho a la ciudad en el capitalismo implica reconocer el cruce de tensiones entre los procesos de reproducción económica y los de reproducción social, y entre sus ámbitos espaciales. De allí las contradicciones entre el espacio urbano como *bien de cambio* y como *bien de uso*.

En ese registro, la condición del ejercicio del derecho es la posibilidad de asentarse en el ámbito urbano. De allí la preeminencia del acceso al suelo y a la vivienda. Es así un derecho al lugar como ámbito particular de la vida social. Esto es, derecho a los bienes urbanos (suelo, vivienda, infraestructura, servicios, calidad ambiental, etcétera) y derecho a la *centralidad*: ser parte del conjunto de relaciones e intercambios que hacen y renuevan la sociedad aglomerada con el acceso a los bienes materiales e inmateriales que esa produce y crea.

Ese derecho se basa en la posibilidad de resolver una contradicción presente en toda sociedad capitalista que depende de la relación histórica existente entre los bienes urbanos como mercancías, cuyo acceso se define por la demanda solvente, y la existencia de procesos no mercantiles (o desmercantilizados) que permiten (al menos parcialmente) el acceso a la ciudad real (segregada, desigual, etcétera) librando (aunque sea en parte) a las familias de las coerciones del mercado. La resolución de esa contradicción es, entendemos, la base concreta del derecho a la ciudad.

Si referimos lo anterior a las ciudades actuales no podemos dejar de preguntar a *qué ciudad* se refiere tal derecho. Expresado de otra manera: la ciudad que vivimos, ¿es susceptible de satisfacer la necesidad amplia de ciudad(anía) de todos los habitantes?, o por el contrario, ¿le es intrínseco limitarla? Como consecuencia, ¿es la ciudad actual estructuralmente negadora del derecho a la ciudad?

Para avanzar en esta reflexión, presentamos una perspectiva analítica basada en dos dimensiones estructurales: la mercantilización de la producción-consumo de la ciudad y la propiedad privada y otra propia de la *agencia* (luchas sociales), para terminar con unas conclusiones.



## **Una perspectiva para entender el derecho a la ciudad**

Vinculamos el derecho a la ciudad con tres condiciones, dos de ellas estructurales y otra propia de la *agencia*. Las primeras se definen de la siguiente manera: una en la estructura económica y social desde la cual se produce y funciona la ciudad, y otra en la estructura institucional del derecho. La tercera condición es parte del desarrollo de las relaciones sociales.

### **La contradicción entre el derecho a la ciudad y la mercantilización de su producción**

Las modalidades predominantes de producción de la ciudad capitalista, estructuralmente determinadas, tienden a contradecir la posibilidad de que la ciudad sea definida como derecho y que su ejercicio sea institucionalmente garantizado. Por una parte, la contradicción entre la producción mercantil de la ciudad y la posibilidad de acceder a ella (ciudad-centralidad) de manera no condicionada económicamente. Por la otra, la contradicción entre la mercantilización de la producción y el consumo de la urbanización y la configuración de un lugar como base de la identidad social en la pertenencia urbana.

### **Derecho a la ciudad o mercantilización**

La consolidación de las relaciones capitalistas impuso la tendencia a una mercantilización universal del conjunto de los bienes sociales (Esping-Andersen, 1993). Estos se producen para satisfacer necesidades de la población, siempre que al ser incorporados al intercambio permitan recuperar los costos de producción y realizar la ganancia asociada a la plusvalía generada en el proceso productivo y, de esa forma, apropiada monetariamente por el capital. Quienes necesitan consumir esos productos deben disponer de la cantidad de dinero necesaria para ese intercambio. Por esa razón, solamente se producen los bienes que encuentran *demanda solvente*. Algunos bienes no se producirán, otros se destinarán a diferentes sectores sociales según sus ingresos y su consecuente capacidad económica de consumo, es decir, de su solvencia.

Si los bienes necesarios para la reproducción de la población están mercantilizados, las familias deben tener ingresos suficientes para acceder a cada uno de ellos. En caso contrario, deberán dejar algunos de esos bienes fuera de su consumo. Esa capacidad económica no se define de manera polarizada (solvencia/insolvencia), sino que es un continuo entre posiciones extremas con

muchas intermedias. Una familia de recursos limitados puede ser solvente para los consumos alimenticios cotidianos pero no para los gastos que requiere la compra de una vivienda. Es un lugar común decir que la insolvencia frente a la necesidad de suelo-vivienda (de las infraestructuras y demás componentes de la ciudad) está asociada a las condiciones económicas de ese bien: en especial, su costo muy alto. Pero obviamente, está también asociada a las condiciones de los ingresos sociales.

En suma, la mercantilización de la ciudad se define tanto en su producción como en su consumo, e indica que la *posibilidad* de la población de contar (usar, poseer) con las condiciones de urbanización depende de su *solvencia*. A *contrario sensu*, la consideración de la ciudad como derecho implica la posibilidad real de acceder a esos bienes como parte de la condición de ciudadanía de todo individuo o familia, sustituyendo su condición de mercancía.

Ahora bien, antes de hablar de derecho, por qué no explorar la posibilidad de que la solvencia sea la situación general. Si así fuera, no existiría la contradicción que mencionamos: las relaciones de mercado permitirían el acceso a la totalidad de los bienes necesarios para la reproducción de la población, incluyendo el asentamiento en la ciudad. Desgraciadamente, en el capitalismo los salarios no se determinan por las necesidades de reproducción de la población, sino en relación con la consolidación de los procesos de acumulación económica que, justamente, se basan en la explotación. De todas maneras, debemos tener en cuenta que uno de los objetivos de las configuraciones históricas del Estado de bienestar fue evitar la exclusión del consumo, garantizando ingresos suficientes para ello. Eso se canalizó, por una parte, institucionalizando procedimientos de negociación capital-trabajo garantizados estatalmente y, por la otra, realizando transferencias de recursos fiscales que conformaron lo que se llamó salario indirecto. En suma, el intento de evitar la introducción de la cuestión del derecho a la ciudad nos ha permitido, por el contrario, percibir su relevancia.

Podemos aceptar, así, la importancia de la sustitución de la mercancía por el derecho. Así como de su concreción en procesos sociales que permiten acceder a los bienes de la urbanización por fuera de las relaciones mercantiles. La contradicción entre derecho y mercantilización es, entonces, objeto de una resolución social y política que garantiza la posibilidad generalizada de acceder a la ciudad, *consumo no mercantil* (o *desmercantilizado*), más allá de la solvencia/insolvencia.

Aceptado lo anterior, es posible reconocer la limitación de las meras declaraciones del derecho que no van acompañadas de decisiones políticas que ponen

en marcha procesos sociales y económicos destinados a permitir el acceso a la ciudad de manera independiente de las condiciones económicas.

### **Los efectos de la mercantilización en el derecho a la ciudad: hacia una extensión del concepto**

La mercantilización de la producción-consumo de la ciudad constituye un límite a su consideración como derecho de ciudadanía. Ese límite no se presenta únicamente en relación con el acceso a la ciudad. Dicho de otra forma, la mercantilización de la ciudad no solo excluye de ella (niega el derecho a su asentamiento) en razón de la insolencia. Además, el desarrollo de los procesos mercantiles en la producción de la ciudad tiene efecto (con tendencia excluyente) sobre el ejercicio de ese derecho, aun de parte de familias que pueden ser solventes.

Hemos referido al derecho a ser parte de una aglomeración urbana, gozando del conjunto de sus soportes materiales, de los servicios y actividades que hacen a la reproducción de la vida (componentes económicos, sociales, culturales, etcétera), y que son condición de esa inserción. Esto supone el reconocimiento del derecho a disponer del *soporte material urbano* en un sentido de equidad para la vida de las familias.

Esa noción no se agota en el mero acceso indeterminado, sino que incluye el derecho al *lugar* de asentamiento. Este puede entenderse, por un lado, como derecho a *permanecer*, a no ser expulsado del asentamiento del que se forma parte; y por el otro, como derecho al *mantenimiento y/o mejora de la calidad* de las condiciones urbanas de ese lugar. El derecho al acceso a la ciudad, con significación de centralidad, implica el derecho a *permanecer, evitar el deterioro y mejorar* el lugar habitado. Ese deterioro puede resultar de acciones sociales (privadas o públicas) como puede ser detonado por hechos naturales (*desastres*). En relación con el hábitat, tal deterioro es análogo a una expulsión de las condiciones de asentamiento y del habitar en ellas. Puede incluir, por lo mismo, la mejora del lugar como acompañamiento del aumento general de la calidad urbana, sea por aplicación de tecnologías o procedimientos o por innovación de los procesos de gestión del medio urbano construido y natural.<sup>1</sup> Todo ello, también, en una orientación de equidad que permitiría, además, evitar las condiciones de expulsión por el deterioro del medio construido.

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, tecnologías que puedan impedir la inundación de ciertas áreas.

Podemos mencionar algunas situaciones que caen dentro de esa concepción. El derecho al lugar tiene aplicación en el caso de los *asentamientos informales* en áreas urbanas valoradas: de centralidad, de calidad ambiental, etcétera, no solamente en términos de poder habitar una vivienda adecuada en un área servida, sino también que esas condiciones se consigan en el lugar de la residencia actual. Las políticas de regularización de los asentamientos *informales*, con sus componentes institucionales y urbanos son un reconocimiento, consciente o no, del derecho a la ciudad. La falta de mejoramiento de la calidad urbana (infraestructura, servicios, etcétera) de las villas de la ciudad de Buenos Aires, por ejemplo, es un claro desconocimiento del derecho de su población, pese a su reconocimiento en la ley 148.<sup>2</sup>

El constante proceso de destrucción-construcción de la ciudad que impulsa la mercantilización, y que se acentúa con las orientaciones neoliberales, introduce una contradicción con el derecho de la población, cuya expulsión es condición de ese proceso.<sup>3</sup> Tal contradicción puede afectar a *población solvente* cuya localización es un obstáculo para esa destrucción-construcción del medio urbano. Esos procesos pueden dar lugar, no ya a la expulsión directa de la población, sino a la transformación fundamental de las condiciones del hábitat urbano en el que reside, con la consiguiente modificación en la calidad de vida urbana.<sup>4</sup> Pero no se trata solamente de condiciones materiales, sino también, particularmente, de aspectos inmateriales que hacen a la configuración de identidades sociales referidas a los ámbitos territoriales que son ocupados.<sup>5</sup>

Esas dos dimensiones permiten identificar diferentes *condiciones sociales* del derecho a la ciudad: la que se ejerce desde la exclusión socioeconómica de los

---

<sup>2</sup> Esa ley, de diciembre de 1998, dispuso la elaboración de un “programa integral de radicación y transformación definitiva de las villas y núcleos habitacionales transitorios realizable en un plazo máximo de 5 (cinco) años” (art. 3, I).

<sup>3</sup> Podemos incluir la *gentrificación* como expulsión de población de bajos ingresos y su sustitución por grupos de mayor nivel socioeconómico, junto con la transformación del medio físico.

<sup>4</sup> Esta es una de las dimensiones de los conflictos suscitados en el barrio de Caballito en la ciudad de Buenos Aires como consecuencia de la transformación inmobiliaria en los años 2000 (Cosacov, 2009).

<sup>5</sup> Una buena referencia puede encontrarse en Safa (1998) cuando trabaja la relación entre el medio urbano y la reproducción de los actores sociales residentes en tres áreas de Coyoacán (el centro histórico, las villas en el pedregal y un viejo pueblo indígena encerrado por la urbanización) en la ciudad de México. Ver también el caso de Caballito (Cosacov, 2009).

*sectores populares*<sup>6</sup> y la que se ejerce sobre situaciones de inclusión de *sectores medios*,<sup>7</sup> que son significadas como deterioros del ejercicio de ese derecho.

Estas proposiciones implican una suerte de extensión conceptual del derecho a la ciudad, a la vez que introducen una cuestión de clase. No solo son afectados los sectores populares debido a su insolvencia, sino también sectores medios cuya vulnerabilidad no depende necesariamente de su capacidad monetaria frente al mercado. De acuerdo con esa diferenciación, esta dimensión del derecho a la ciudad tiene dos caras: una de ellas conservadora, la otra transformadora. La primera se refiere a la posibilidad de sostener (evitar su transformación) un lugar frente a los cambios que el desarrollo mercantil impone al conjunto de los territorios urbanos. Por otra parte, la existencia de demandas, normalmente de sectores no solventes, para obtener (y mantener) un medio urbano adecuado a las necesidades de la reproducción urbana, con el mejoramiento de sus condiciones habitacionales, de infraestructura, de servicios y ambientales.<sup>8</sup>

Esta extensión conceptual es congruente con el carácter universal del derecho a la ciudad. Universalidad no como hecho social, sino como definición institucional que podrá, o no, ser históricamente concretada. Se trata de la posibilidad de gozar de la centralidad como ámbito adecuado de la reproducción material y cultural de la población urbana, más allá de las tensiones que se acentúan con la creciente mercantilización de la producción urbana.

### **La sustitución de la mercantilización para el acceso a la ciudad**

El derecho a la ciudad implica sustituir el acceso mercantil a la ciudad (y su sostenimiento) por las condiciones de la ciudadanía que, además de basarse en una declaración jurídica de reconocimiento, debe materializarse en procesos económicos concretos. Procesos estos que puedan habilitar ese acceso sin tener que disponer de los recursos monetarios determinados por las relaciones de mercado.

---

<sup>6</sup> Justamente, aquellos grupos sociales que no logran su reproducción por medio de las condiciones mercantiles, tanto relativas al mercado de fuerza de trabajo como a los mercados de bienes de consumo, incluyendo sobre todo los bienes inmobiliarios.

<sup>7</sup> Se trata de una agrupación heterogénea que incluye asalariados (privados o estatales), profesionales, pequeños propietarios (comerciales o artesanales), etcétera. Se diferencian porque tienen capacidad monetaria de consumo mercantil y porque no tienen capacidad de acumulación económica. Incluye la clase media tradicional y la clase media alta.

<sup>8</sup> Esto es evidente en el análisis de Safa (1998) al diferenciar la significación de la movilización social en el centro histórico de Coyoacán (conservar su estado) de aquella que se da en los predregales (transformar la calidad).

Históricamente esa sustitución dependió de la intervención estatal, con políticas que permitieron la producción no mercantil de los bienes urbanos o la desmercantilización de su producción como, de manera predominante, de su consumo (Offe, 1990).

La *producción no mercantil* se orienta a satisfacer la necesidad de ciudad sin pasar por el mercado, sin buscar la ganancia y, por lo mismo, sin requerir solvencia para ser consumida. En esta modalidad, la producción de la ciudad queda excluida de las relaciones de acumulación de capital. Es el caso de la producción estatal directa de vivienda o de otros bienes urbanos. El Estado puede operar como actor económico no mercantil dentro de un sistema de relaciones capitalistas, dado que su reproducción no depende de la ganancia sino de su capacidad de obtener fiscalmente los recursos necesarios para ello. Por esa razón, el Estado puede hacer accesibles los bienes urbanos sin retribución económica (*consumo no mercantil*). Puede distribuir esos bienes en razón de una definición de derecho de ciudadanía, así como lo hace, por ejemplo, con el derecho a la salud o a la educación.<sup>9</sup>

Por otra parte, el Estado desarrolla acciones de *desmercantilización de la producción* que limitan las condiciones mercantiles de ciertos procesos productivos, sin eliminar la ganancia de los productores capitalistas. El resultado es la disminución del precio y, por ende, de la cantidad de recursos monetarios que deben utilizarse para su consumo, gracias a la transferencia de recursos fiscales al capital como exenciones impositivas, disminución de derechos de importación, apoyos crediticios, etcétera. El precio de ese bien será, consecuentemente, menor. Al mismo tiempo, el Estado puede llevar a cabo acciones de *desmercantilización del consumo*, aumentando la solvencia de los consumidores por medio de diferentes instrumentos que les transfieren recursos fiscales (subsidios financieros, etcétera). Como resultado, las familias que necesitan esos bienes no deben disponer de la totalidad del dinero que sería necesario en una plena mercantilización. Puede tratarse de desmercantilización total o parcial que permita el consumo sin disponer de recursos monetarios en absoluto o disponiendo de una limitada cantidad. Así, la liberación de la obligación de disponer de dinero será más o menos relevante según como se concrete. Puede existir desmercantilización del consumo cuando el precio no está determinado por la cobertura de costos y ganancia sino, por ejemplo, por una relación con el salario de quien lo consume.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Estas proposiciones no dicen nada sobre la significación estructural en relación con la reproducción de las relaciones capitalistas de los procesos que se mencionan.

<sup>10</sup> No debemos confundir los procesos de desmercantilización del consumo con el debilitamiento de la acumulación. Se trata de la transferencia de recursos fiscales que contribuirán a disminuir

La producción no mercantil y la desmercantilización implican un acercamiento al consumo de esos bienes en términos de derechos, aunque con diferente significación. En el primer caso, ocurre una exclusión del capital privado en la producción de los bienes urbanos, cuyo consumo podrá realizarse sin aporte monetario, permitiendo una aplicación de los derechos de ciudadanía, de manera análoga al consumo de la educación pública.<sup>11</sup> En el segundo, el Estado limita la realización de la plusvalía en el intercambio, lo que evita su pleno traspaso a los precios y su afectación del consumo, gracias a la transferencia de recursos fiscales que compensan la ganancia de los productores y/o la insolvencia de los consumidores. En este caso no existe una sustitución del mercado por el derecho, sino, por el contrario, su consolidación, al facilitar el consumo ampliando la solvencia.<sup>12</sup>

En los países capitalistas avanzados las situaciones mencionadas se consolidaron como parte de las políticas de bienestar entre la segunda posguerra y mediados de los años setenta del siglo xx. En las sociedades latinoamericanas esas experiencias fueron mucho menos importantes y se dieron como parte de procesos de “democratización del bienestar” (Torre y Pastoriza, 2002).

Con la reestructuración neoliberal, a partir de mediados de los años setenta del siglo xx, buena parte de esas situaciones se revirtieron, modificándose la orientación de las políticas estatales. Así, junto con el debilitamiento de los procesos estatales de producción no mercantil o desmercantilizada, se promovieron sus contrarios: la mercantilización de bienes y procesos previamente no mercantiles y la remercantilización de bienes y procesos desmercantilizados. El efecto fue la eliminación de las perspectivas de derecho a la ciudad, salvo el mantenimiento de acciones de desmercantilización del consumo que contribuyeron a consolidar la nueva mercantilización o remercantilización. El Estado tomó un papel de facilitador de esos negocios, contribuyendo con el fortalecimiento de la solvencia de sus consumidores.<sup>13</sup>

---

el valor de la fuerza de trabajo y, por lo tanto, podrán favorecer la acumulación de capital en términos generales. La verdadera significación, sin embargo, requiere conocerse el origen de los recursos (sea la ganancia, la renta o el salario).

<sup>11</sup> Esto es, claramente, la sustitución del mercado por el derecho.

<sup>12</sup> Por ejemplo, becas para el acceso a la educación privada.

<sup>13</sup> Los programas de vivienda social (o urbanización social) de naturaleza predominantemente financiera son un buen ejemplo (Coulomb y Schteingart, 2006; Pérez 2014; Rodríguez y Su-granyez, 2005; Zenteno 2015).

## La heterogeneidad de los procesos de producción de la urbanización y el derecho a la ciudad

Lo hasta aquí expresado puede considerarse una mirada relativamente estática: producción-consumo mercantil/no mercantil/desmercantilizado. La realidad es más compleja, tanto por la coexistencia de diversas formas de producción y consumo como por una secuencia, también heterogénea, entre ellas.

En las sociedades capitalistas predominan las modalidades mercantiles de producción y consumo de la urbanización. Sin embargo, han existido, y continúan existiendo con diferente importancia, formas no mercantiles. Con esa base, es posible entender la producción de la ciudad como resultado de dos modalidades extremas: mercantil y no mercantil, tal como se presentan en el cuadro 1.

**Cuadro 1. Producción-consumo mercantil-no mercantil y derecho a la ciudad**

Producción	Consumo	
	Mercantil	No mercantil
Mercantil	1	2
		2.1 Mediación estatal: <b>Derecho</b>
		2.2. Mediación filantrópica: donación
		2.3. Medicación solidaria: ayuda mutua 2.4. Ocupación clandestina: irregularidad
No mercantil	3 (Mercantilización posterior)	4
Estatal	3.1: formal o informal	4.1: <b>Derecho</b>
Autoproducción	3.2: informal	4.2: Consumo directo de autoconstrucción
Por encargo	3.3: formal	4.3: Consumo directo
Solidaria	3.4: informal	4.4: Ayuda mutua
Filantrópica	3.5: formal o informal	4.5: Donación

Fuente: elaboración del autor.



El casillero 1 muestra la situación predominante en el capitalismo: se produce aquello que tiene *demanda solvente* para satisfacer una necesidad (bien de uso) en la medida que, introducido en el mercado, recibirá a cambio una cantidad de dinero que permitirá recuperar los costos y realizar la ganancia (bien de cambio). El acceso a esos bienes requiere solvencia para pagar por ellos.

En el caso del casillero 4 la producción está orientada al consumo directo. El acceso a esos bienes no depende del pago de un precio monetario, sino de la existencia de un derecho. Es decir, de la existencia de una garantía social para ese consumo. Más allá de que se trate del consumo de vivienda, infraestructuras urbanas, educación o algún otro bien o servicio. Consecuentemente, que esa producción se realice en una modalidad no mercantil significa que la actividad económica (producción de vivienda, por caso) queda excluida del ámbito de reproducción del capital. Queda excluida del ámbito de los negocios, de manera análoga a la producción pública de la educación o la salud (Offe, 1990: 268): no existe ganancia ya que no hay captación de plusvalía y no se utiliza capital, sino renta para su sostenimiento económico. En realidad, esa producción incluye creación de valor económico, pero ese valor no es apropiado por el productor, sino que es transferido. Por ejemplo, la producción desmercantilizada de vivienda contribuye a mantener bajo o a disminuir el valor de reproducción de la fuerza de trabajo y permite mantener los salarios bajos. Si se accede a la ciudad sin tener que destinar recursos monetarios para ello, las necesidades de dinero para la reproducción familiar son menores y, por lo mismo, contribuye a mantener bajos los salarios. También podría incrementar el valor del salario real si el efecto fuera el de bajar los precios de la vivienda sin alterar los salarios.

Es posible proponer una primera conclusión: la producción no mercantil permite el acceso a la ciudad como derecho, pues no obliga a disponer de recursos monetarios para ello. Dicho de otra manera, la producción-consumo mercantil es contradictoria con el ejercicio de ese derecho.

La polarización de la producción de la ciudad en las mencionadas dos situaciones es una simplificación. Las diferenciaciones que existen dentro de cada una de ellas permiten percibir otras dos situaciones que pueden considerarse paradójicas, al mostrarse contrarias a la lógica que organiza esos procesos: consumo no mercantil de la producción mercantil (2) y consumo mercantil de la producción no mercantil (3).

La situación 2 hace referencia al consumo no mercantil de un bien mercantilmente producido, como puede ser suelo, vivienda, infraestructuras o servicios. Esto ocurre cuando en la relación de mercado entre productor y consumidor se introduce una mediación que modifica el carácter del acto de

consumir. Por una parte (2.1), el Estado<sup>14</sup> puede comprar una vivienda a un productor mercantil garantizando su ganancia, para ser destinada a su acceso no mercantil, análogamente a lo que ocurriría si fuese producida de manera directa por el Estado. En este caso, ese acceso sería posible de consolidar como un derecho. Una segunda mediación (2.2) puede resultar de la acción de algún actor privado que se orienta filantrópicamente: compra del bien a su productor mercantil, satisfaciendo el precio de mercado, y lo transfiere sin cobro alguno (como donación) en favor de quien puede necesitar su consumo. La diferencia con el caso anterior, muy importante, es que no representa el reconocimiento de un derecho, sino que se trata de un acto discrecional, de donación privada de un bien.<sup>15</sup> En tercer lugar (2.3), la mediación puede ser el resultado de la intervención de una organización de ayuda mutua (solidaridad) que adquiere la vivienda producida mercantilmente para entregarla a alguno de sus socios que la necesitan y que, para ello, no deben aportar el precio de mercado. En este caso tampoco es el reconocimiento de un derecho, por lo menos no en el sentido público de ciudadanía. Por último (2.4), una cuarta situación ocurre cuando un bien producido mercantilmente es ocupado de hecho (*invasión* de suelo o vivienda o *uso clandestino* de infraestructuras y/o servicios urbanos). Este acceso tampoco es el resultado de un derecho. Este consumo, sea de población necesitada e insolvente o no, supone una *posible* contradicción con el derecho de propiedad, que permite su caracterización como clandestino o ilegal y, en algunos casos, como delito.<sup>16</sup> Utilizamos el potencial porque dentro de ciertas condiciones la ocupación de una propiedad inmueble, por ejemplo, puede dar lugar a la creación de un derecho, cuando se constituye en un antecedente para adquirir institucionalmente el bien por el paso del tiempo, en situaciones de “usucapión”.

La segunda situación de mayor complejidad se reconoce al percibir que la producción no mercantil es consumida de manera mercantil (3). Esto indica que, habiendo accedido a suelo o vivienda de manera no mercantil, su titular los introduce *luego* en el mercado y recibe una cantidad determinada de dinero (de un sujeto solvente). Esas situaciones se diferencian entre sí según la inicial modalidad de producción no mercantil, que puede ser estatal, por autoproducción, por encargo, solidaria o filantrópica. El caso más simple es el de un propietario legal del suelo que encarga la construcción de la vivienda

---

<sup>14</sup> Recordemos que el Estado se reproduce económicamente con base en los impuestos.

<sup>15</sup> Obviamente, implica una desigualdad entre esas partes en favor del donante.

<sup>16</sup> Es evidente la necesidad de diferenciar la perspectiva jurídica que tiende a reconocer únicamente la definición formal-legal de esas situaciones.

para habitarla y luego la pone en el mercado, en venta o alquiler. Ese bien es colocado en el mercado *formal*, pues no existirá obstáculo alguno más allá de las condiciones mismas de su comercialización. Si se trata de suelo o vivienda producida por el Estado para el consumo directo, su ocupante legal, que recibió esos bienes de manera no mercantil (sin pagar el precio de mercado), podrá luego ponerlos en venta o alquiler. En este caso, si no existen restricciones para esa posterior disposición mercantil, el proceso será análogo: se colocará en el mercado inmobiliario formal. Si existieran restricciones, sería posible operar en el mercado *informal*. Análogo es el caso de un proceso de autoproducción no mercantil en el que con el tiempo la vivienda es introducida en el mercado informal, en venta o alquiler. No son diferentes las situaciones de producción solidaria o filantrópica. Debe resaltarse que en todos estos casos se produce un doble cambio importante: un bien dado (suelo o vivienda) que estaba fuera del mercado es introducido en él y el adquirente original no mercantil se transforma en actor mercantil y se apropia de una renta. Si el origen es una operación subsidiada estatalmente, esa renta tiene por origen recursos fiscales y podría dar lugar a una apropiación privada de recursos públicos.<sup>17</sup> De todas maneras, todos estos casos muestran una profundización de los procesos de acceso mercantil, contradictorios con su acceso como derecho. Si los bienes mercantilizados han sido producidos por el Estado para su consumo directo, lo que ocurre es la sustitución del derecho por el mercado.

Hasta aquí creemos haber puesto en claro que el acceso a los bienes de la urbanización como derecho implica una contradicción con su mercantilización. Es posible acceder a ellos como resultado de un derecho en el caso de producción y/o consumo no mercantiles garantizados estatalmente, como se indican en las situaciones 2.1 y 4.1 del cuadro 1.

Además de la polarización en formas mercantiles y no mercantiles, encontramos otros casos que pueden considerarse intermedios: procesos de desmercantilización, tanto de la producción como del consumo (cuadro 2).

---

<sup>17</sup> El reconocimiento de estos casos introduce una inquietante cuestión: el acceso como derecho, ¿debería excluir su posterior mercantilización? Esa prohibición limitaría el derecho de propiedad privada de quien ha sido beneficiado con una vivienda en razón de su derecho. Aparece así otra pregunta: ¿el acceso a bienes no mercantiles (o desmercantilizados) como derecho, debería excluir su transferencia en propiedad privada?

**Cuadro 2. Producción y consumo desmercantilizados de la urbanización**

Producción desmercantilizada	Consumo desmercantilizado		
	Estatad	Filantrópico	Solidario
Estatad	1	2	3
Filantrópica	4	5	6
Solidaria	7	8	9

Fuente: elaboración del autor.

La noción de desmercantilización (de la producción o el consumo) debe diferenciarse de la producción o consumo no mercantil. La primera indica situaciones que se orientan a potenciar la solvencia de la población al disminuir, de una u otra manera, en el momento de la producción o del consumo, la cantidad de recursos monetarios necesarios para acceder a los bienes de que se trate. A diferencia de los procesos no mercantiles, en la desmercantilización el resultado es el fortalecimiento de esa modalidad mercantil de producción-consumo. Si bien en términos prácticos la diferencia parece una simple cuestión de grado, no lo es si se atiende a su significado: eliminar la mercantilización o facilitar su operación.

De acuerdo con lo anterior, un proceso desmercantilizado (de producción o consumo) de suelo, vivienda, infraestructuras o servicios, no significa el acceso de manera plena como derecho, pero implica una transformación de las condiciones de solvencia y, así, una aproximación al efecto del derecho.

El cuadro 2 identifica tres posibles situaciones, tanto de producción como de consumo desmercantilizado (estatal, filantrópico y solidario). Veamos su relevancia para el tema que nos ocupa.

La desmercantilización estatal indica el uso de recursos fiscales que se transfieren, por una parte, a productores mercantiles de suelo o vivienda para disminuir los costos de producción o compensar la ganancia de la operación con el resultado de que el precio final pueda ser menor, sin que esto altere la ecuación económica del proceso productivo: recuperación de costos y obtención de ganancia. Ese resultado puede conseguirse con diferentes medidas que tienden a disminuir los costos de la producción, por ejemplo, subsidiar el crédito, disminuir las cargas fiscales, facilitar la importación de insumos, etcétera. Por otro lado, los recursos fiscales pueden destinarse a complementar las condiciones económicas de los consumidores, disminuyendo la cantidad de dinero que deben destinar para la compra de esos bienes: crédito subsidiado, limitación de cargas fiscales, etcétera. El resultado es evitar que la insolvencia impida el funcionamiento del mercado.

Dicho de otra forma, permitir la realización y ampliación de las operaciones de acceso a la urbanización por medio de procesos mercantiles. Junto con esa finalidad, la desmercantilización estatal introduce un componente de redistribución económica, en tanto que transfiere recursos captados por la vía fiscal que terminan ampliando la solvencia de la población de menores condiciones económicas. Esto significa una socialización de los costos de ciertos componentes de la reproducción de la fuerza de trabajo y de la población en general.

Diferentes son las situaciones en las otras dos modalidades de desmercantilización. La filantrópica se orienta por los mismos objetivos, pero con base en la transferencia de recursos de actores no estatales (privados). Por ejemplo, aportes de organizaciones no gubernamentales en dinero, insumos de producción o servicios, como también créditos a tasas menores al mercado. Esas transferencias no implican el reconocimiento de un derecho, sino que constituyen una donación, aunque puedan significar una redistribución, no ya estatal sino social particular, sobre la cual nadie tiene derecho alguno. La desmercantilización solidaria se concreta con el apoyo de miembros del grupo del que forma parte el o los consumidores, con transferencias de recursos monetarios, materiales o servicios (trabajo) que disminuyen el peso de la mercantilización, ampliando las condiciones de solvencia. En este caso, no solamente no hay reconocimiento de derecho, sino que tampoco existe redistribución, ya que los recursos que son aportados por el mismo grupo social.

En suma, los procesos de desmercantilización, tanto de la producción como del consumo de los bienes de la urbanización, se acercan al derecho a la ciudad por su efecto de mejorar las condiciones de solvencia de las familias de bajos ingresos, pero al mismo tiempo, fortalecen los procesos mercantiles de producción-consumo de la ciudad que son, en definitiva, contrarios a la condición del derecho a la ciudad.

### **La mercantilización que vuelve y el derecho que se debilita**

Consideremos las situaciones que resultan de políticas de *mercantilización* o de *remercantilización* que por sus efectos pueden no diferenciarse de las originalmente mercantiles. Son casos de incorporación en el mercado de bienes o procesos que estaban excluidos de él, como puede ser suelo comunal o ejidal (Salazar, 2012) o de propiedad o uso público; o de bienes o servicios desmercantilizados que son privatizados (remercantilizados) (Pírez, 2009). También en estos casos lo *normal* es su consumo mercantil, pero no es posible excluir otras posibilidades. Una decisión estatal de mercantilización o remercantilización de la

producción no impide que sea complementada con otra de desmercantilización del consumo de ese bien o servicio. Es también posible que un bien introducido estatalmente en el mercado sea adquirido de manera mercantil con base en una desmercantilización solidaria. En la medida que se provoca una creciente mercantilización, esos bienes deben ser accedidos con base en la solvencia y, correlativamente, con el debilitamiento o exclusión de la garantía al derecho a la ciudad. Pero también es, no solo posible, sino muchas veces real, el acceso a los bienes o servicios remercantilizados, como infraestructuras y servicios urbanos, por medio del consumo no mercantil clandestino (Pírez, 2009).

## **La garantía para el mantenimiento de los lugares y las condiciones de la reproducción social en la ciudad: la planeación urbana**

¿Es posible refrenar la capacidad de destrucción-construcción que tiene el desarrollo de las relaciones mercantiles en la producción de la ciudad y que desplaza la población y deteriora sus condiciones urbano-ambientales y culturales?

La mercantilización de la producción de la ciudad tiende a que ese proceso se repita *más de una vez* en algunos sectores del territorio urbano. Para ello es condición la previa *desurbanización*, esto es, la destrucción de las condiciones urbanas preexistentes. Esa desurbanización puede deberse al abandono involuntario de actores públicos y/o privados, o bien puede ser un efecto buscado. En principio, las consecuencias del deterioro urbano, más allá de sus causas, y los procesos de destrucción-construcción a que pueden dar lugar, suelen *depender* de las normas urbanas (planeación urbana) y de la aplicación que se haga de ellas. Esto es particularmente cierto con relación a las regulaciones sobre lo que se puede construir en un lugar que está deteriorado o que puede deteriorarse.

La planificación urbana aparece entonces como un elemento importante en la concreción, en una ciudad determinada, de definiciones más o menos abstractas del derecho a la ciudad. Por medio de ella se pueden definir, por ejemplo, modalidades de ejercicio de la propiedad privada sobre los bienes inmuebles (restricciones administrativas). Este componente de la planificación urbana, como limitación de la propiedad individual, suele estar relativamente legitimado en la sociedad. De allí su relevancia.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> En el mencionado caso de Caballito en la ciudad de Buenos Aires, las movilizaciones se orientaban a conseguir la limitación de las transformaciones con base en las normas urbanas.

Los grados de rigidez (o por el contrario, de flexibilidad) de las normas y, particularmente, de sus controles, pueden operar como limitantes o facilitadores de los procesos de destrucción-construcción con los consecuentes efectos de exclusión de la población original.

Planteado el tema de esta forma, es evidente que se trata de una cuestión política en la que inciden los actores en juego y sus potencialidades para pesar en la toma de decisiones, tanto para la elaboración de las normas como para su aplicación y control. El derecho a la ciudad, entendido en esta dimensión, depende de la relación entre normas y juego de fuerzas en la configuración del espacio urbano.

## **El derecho a la ciudad y su contradicción con la propiedad privada**

La propiedad privada es la segunda de las condiciones estructurales que definen el derecho a la ciudad. Decimos estructural, ya que el *orden jurídico se impone* a los actores sociales de una manera que, en principio, no puede ser soslayada ni modificada.<sup>19</sup> Ese orden representa, en un momento dado, el resultado de relaciones de poder que se encuentran jurídicamente institucionalizadas, es decir *sancionadas*. Toda modificación posible depende de un cambio en esas relaciones de poder, siempre dentro de las condiciones que para su transformación están definidas por ese mismo ordenamiento con modalidades calificadas por su legalidad y, pretendidamente al menos, por su legitimidad.<sup>20</sup>

El orden jurídico “impone condicionamientos objetivos a los procesos sociales” y, por ello, “también forma parte de la realidad social” (Azuela, 1999: 13). De manera particular, el derecho “impone condiciones reales al desenvolvimiento de las relaciones sociales de propiedad” que define más allá de sus contenidos económicos (ibíd.: 203).

Podríamos considerar al derecho a la ciudad como una regulación de las relaciones que determinan socialmente el acceso y goce de los bienes de la urbanización, y que se da, de un modo concreto, dentro de una relación *jerárquica* entre derechos. En esa jerarquía, el derecho a la ciudad tiende a confrontar

---

Y se consiguió la exclusión de algunas áreas del barrio de la posibilidad de construir torres de vivienda de gran tamaño (Cosacov, 2009).

<sup>19</sup> Como suele decirse, la violación de la ley implica su reconocimiento.

<sup>20</sup> Como es evidente, mencionamos la posibilidad de la transformación *regular* y no la que se da desde una posible ruptura del orden jurídico preexistente.

con el derecho a la propiedad privada. Colisión de la que suele salir triunfante este último.

No es posible lograr una clara comprensión de la situación del derecho a la ciudad si no se tiene en cuenta esa relación entre los derechos. En este apartado solamente exponemos este asunto, sin entrar en su desarrollo.

El derecho a la ciudad es una suerte de derecho sin contenido, mientras que la propiedad tiene un contenido muy claro. Aquel derecho, que es una formulación conceptual asociada a las nociones de derechos de ciudadanía, es objeto de definición histórica para su posible reconocimiento positivo. Por lo general, las normas jurídicas reconocen un componente, el de la “vivienda digna”.<sup>21</sup> Podría discutirse la significación de esa fórmula (vivienda digna), seguramente se concluiría que se refiere a un derecho que cubre mucho más que el *techo*. Es sin ninguna duda una unidad *suelo-vivienda*; de allí que el derecho a la vivienda incluye el derecho al acceso al suelo. Pero también es más. La fórmula que utilizara Yujnovsky (1984) para definir a la vivienda, como conjunto de *servicios habitacionales* es una clara indicación de esa realidad compleja que se esconde detrás del término vivienda. El artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires agrega a la vivienda digna la existencia del derecho a un “hábitat adecuado”.

Por otra parte, el derecho positivo no ha concretado el derecho a la ciudad frente al derecho de propiedad. Por ejemplo, ante la falta de suelo para que las familias se asienten, el propietario de suelo no utilizado (vacante) no está obligado a disponer su propiedad (suelo de su propiedad) para permitir el asentamiento. Y esto es así, más allá de que fuese posible hacerlo en las condiciones mercantiles de cada momento. El derecho de propiedad deja de lado la consideración de la *necesidad* de suelo de los no propietarios. El derecho civil no reconoce la existencia de los no propietarios como sujetos de derecho. Como dice Azuela, en relación con la Ley General de Asentamientos Urbanos de México de 1976, sus disposiciones no crearon “una garantía social en favor de los pobladores de las ciudades, ya que ni constituyen a los grupos más necesitados en sujetos jurídicos ni les otorgan derechos de contenido definido” (Azuela, 1999: 35).

Podemos suponer que en esa difícil relación se ponen en juego tres dimensiones sociales fundamentales: el poder; la ganancia, particularmente la acumulación capitalista; y la cultura como sistema de valoraciones socialmente predominantes. Las tensiones entre ellas cristalizan en la institucionalización

---

<sup>21</sup> Así lo disponen, por ejemplo, el artículo 14 bis incorporado en la Constitución Argentina en 1957 y el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.



estatal de los procesos de apropiación del suelo, en su definición de la propiedad. Tal es el *sentido común* construido que, sin embargo, no se sostiene en referencia a una temporalidad más amplia y a una territorialidad igualmente mayor.<sup>22</sup>

En el capitalismo, la conjunción de esos elementos cristalizada en el derecho civil naturaliza a la propiedad por encima de los demás derechos. Consolida los resultados de los procesos *originales* de apropiación de riquezas que, una vez sancionados por el Estado (jurídicamente), se vuelven inmovibles. Un buen ejemplo son las apropiaciones coloniales del suelo por la potencia metropolitana, desconociendo las tenencias anteriores, con la subsiguiente distribución en propiedad individual, claramente asociada a la configuración de relaciones sociales de poder. Esa fue la base económica de las élites dirigentes en América Latina, por lo menos hasta entrado el siglo xx. Grupos sociales que, con diferencias entre los países, mantienen un importante peso social y político.<sup>23</sup>

Un indicador de la importancia actual otorgada al derecho de propiedad, particularmente inmobiliario, es el tratamiento de las ocupaciones (*ilegales*) de tierras y de edificios, o del consumo *clandestino* de infraestructuras y servicios urbanos. La situación en la ciudad de Buenos Aires en los años 2000 es ilustrativa. Con base en el endurecimiento de la tipificación penal del delito de usurpación,<sup>24</sup> el gobierno de la ciudad modificó las condiciones institucionales en una doble dimensión. En términos socioculturales consolidó una valoración negadora de un derecho a la ciudad por encima de la propiedad, que se concretó en la utilización del delito de usurpación. En términos de gestión, se reordenaron los procedimientos, se traspasó ese delito desde el fuero federal al de la ciudad (2008), se promovió la intervención del Ministerio Público Fiscal y se

---

<sup>22</sup> La consolidación de la propiedad privada del suelo es una de las dimensiones de la configuración de la sociedad moderna, capitalista e industrial; por otra parte, subsisten en diferentes lugares del mundo, junto con la “nueva” propiedad privada, formas comunales de propiedad, por eso mismo excluidas de alguna manera del mercado (Aravena *et al.*, 2014).

<sup>23</sup> Vale marcar la excepción del caso mexicano con la sanción de un régimen diferente de propiedad como resultado de la ideología de la Revolución que se consolida en la Constitución de 1917 (Azuela, 1999).

<sup>24</sup> Según la reforma de 1995 el artículo 181 del Código Penal argentino dice: “Será reprimido con prisión de seis meses a tres años: 1º el que por violencia, amenazas, engaños, abusos de confianza o clandestinidad despojare a otro, total o parcialmente, de la posesión o tenencia de un inmuebles o del ejercicio de un derecho real constituido sobre él, sea que el despojo se produzca invadiendo el inmueble, manteniéndose en él o expulsando a los ocupantes; 2º el que, para apoderarse de todo o parte de un inmueble, destruyere o alterare los términos o límites del mismo; 3º el que, con violencias o amenazas, turbare la posesión o tenencia de un inmueble”.

elaboró un protocolo para agilizar los desalojos.<sup>25</sup> La ciudad modificó también la política habitacional asistencial para vincularla con los desahucios, a la vez que, junto con los lanzamientos promovidos judicialmente por propietarios privados, el gobierno llevó a cabo desalojos administrativos de ocupantes de inmuebles públicos y privados que corrían, en términos reales o no, riesgo de derrumbe (Pírez, 2014b). Como resultado, la mera atribución del derecho de propiedad, de manera *verosímil*, desplaza jurídicamente la pretensión de legitimidad de la ocupación de alguien que puede tener una necesidad insatisfecha que, además, está cubierta por un derecho reconocido a la inserción en la ciudad (como *habitat*).

La propiedad encuentra rápidamente un escudo ideológico, jurídico y represivo que, en algunos casos, llega a provocar muertes en su defensa.<sup>26</sup> Esto ayuda a entender por qué las tomas de suelo, como la del Parque Iberoamericano en 2010, que constituyen un claro indicador de esa flagrante necesidad de suelo y vivienda, son *definidas* gubernamentalmente como cuestiones de *seguridad* (Cravino, 2014: 20). En esa mirada, las ocupaciones son *hechos de inseguridad* que deben ser enfrentados como tales: si no fueron evitados son reprimidos. Queda aquí en claro que se protege la *seguridad jurídica* otorgada al derecho de propiedad. El derecho a la ciudad no tiene entidad suficiente como para que su incumplimiento sea considerado un asunto de inseguridad jurídica.

Si esa ocupación en el Parque Indoamericano es observada con una perspectiva relativa al derecho a la ciudad, puede percibirse que el suelo que se ocupó era un sector que si bien correspondía formalmente al Parque estaba claramente abandonado.<sup>27</sup> Además, ese suelo venía siendo mejorado y utilizado como área de recreación por los habitantes de los asentamientos informales de la zona. La ocupación, por lo tanto, estaría indicando que el *hecho* de la *utilización* se antepuso al *derecho* de propiedad, en una mirada desde la necesidad.

---

<sup>25</sup> En el año 2000 una modificación al Código Procesal Penal nacional, que fue retomado en el respectivo código de la ciudad de Buenos Aires, estableció un procedimiento rápido de desalojo para recuperar la propiedad usurpada de manera anticipada en un proceso penal por delito de usurpación en cualquier momento del hecho, o apenas abierta la investigación, siempre que sea *verosímil* la existencia de un derecho sobre el inmueble ocupado. Se configura una suerte de “desalojo exprés” (Arenaza, 2014: 114).

<sup>26</sup> Ese fue el resultado de la violenta represión utilizada para desalojar la ocupación del Parque Indoamericano en diciembre de 2010 en Buenos Aires, por familias que reivindicaban su derecho a la ciudad (Ferme, Vera y Zapata, 2014).

<sup>27</sup> “La presencia de basura y escombros, la falta de vegetación y de mobiliario urbano, eran claros indicadores de que aquel sector [...] parecía más un baldío que un parque” (Cravino, 2014: 21).

## El derecho a la ciudad y las luchas sociales

El tercer elemento que consideramos, no ya estructural, sino definido dentro de la *agencia*, permite suponer que las coerciones estructurales pueden ser puestas en cuestión por ciertos comportamientos sociales.

La efectividad social de los derechos no depende del texto de las normas, sino de manera particular de su aplicación, sea realizada por funcionarios, judiciales o no, o por particulares. Tal aplicación supone ante todo una lectura particular del texto, una interpretación. Esta representa una explicación, o declaración, del sentido del texto que sostiene la aplicación de las normas. Más allá de las interpretaciones en la justicia o a nivel administrativo, el equilibrio de los derechos en juego es un asunto *político* en el sentido más amplio, en sus dimensiones valorativas, normativas y de acumulación de poder. Se vincula de esta manera con las luchas sociales que, con base en la existencia de normas que puedan darle sustento, se mueven buscando la vigencia del derecho a la ciudad. Son muchas las experiencias de diferentes movimientos sociales que reivindican el acceso, más allá de las relaciones de propiedad, de suelo-vivienda, infraestructuras, equipamientos y servicios, como de su calidad.

En la Argentina, la mención en las normas positivas del derecho a la ciudad es limitada. Sin embargo, la incorporación en la reforma constitucional de 1994 de los pactos internacionales (particularmente del Pacto de San José) da las bases jurídicas para considerarlo en su contradicción con el derecho de propiedad.

El planteamiento del derecho y sus relaciones en la jerarquía del orden jurídico introduce las relaciones sociopolíticas que, así como son configuradas jurídicamente, tienen la capacidad de iniciar modificaciones en un amplio espectro: desde cambios en las normas de diferentes niveles y objetos, pasando por sesgos diferentes en las interpretaciones.

Esto significa que la atribución y/o reconocimiento de derechos como el de propiedad y su contracara del derecho a la ciudad, es un *hecho social* que si bien se basa en una norma jurídica (constitucional o legal) no se configura como tal únicamente allí. El diferente tratamiento que le da el aparato judicial a las ocupaciones populares de suelo público, como el Parque Indoamericano, y a las ocupaciones por parte de empresas, formales y de muchos recursos, de suelo público para establecer negocios gastronómicos en la costanera norte de la ciudad de Buenos Aires sobre el Río de la Plata (Arenaza, 2014), es un claro ejemplo de esa configuración compleja del derecho como hecho social, en el que las relaciones de poder son un elemento constitutivo.

Podríamos preguntarnos qué reconoce el derecho a la ciudad. ¿Será una respuesta a la necesidad de ciudad? Volvemos a la cuestión del reconocimiento o no de esa necesidad, y de la población en esa situación como sujetos de derecho, del derecho a la ciudad. Es interesante recordar que la Constitución mexicana posrevolucionaria otorgó “el derecho de acceder a la tierra a los campesinos que *la necesiten*” (Azuela, 2013: 413; el énfasis es del original). Fue el reconocimiento de la situación de sujetos de derechos cuya necesidad es estatalmente reconocida y atendida en razón de esos mismos derechos.

Al mismo tiempo, podemos suponer que la diferente configuración social de los derechos tiende a reconocer no únicamente el predominio del derecho de propiedad, sino la exclusiva mediación de los procedimientos mercantiles para su acceso. Al analizar la intervención judicial en la ocupación del Indoamericano, se perciben “dos modelos de justicia frente a la ocupación privada de suelo público: uno de tipo acusatorio para los poderosos, y uno de tipo inquisitivo para los pobres” (Arenaza, 2014: 120). Paradójicamente, esa distinción apela a la identificación de diferentes sujetos, y quienes quedan excluidos del favor judicial son aquellos que ya están excluidos de las condiciones de acceso mercantil a la ciudad.

La ocupación es, entonces, no únicamente una modalidad de consumo (acceso) no mercantil del suelo, sino, simultáneamente, una apelación a la condición de sujeto de derechos, comenzando por el más complicado de ellos, el derecho a la ciudad.

## **Algunas conclusiones o continuaciones**

Con la introducción de una noción básica, hemos podido caracterizar el derecho a la ciudad en relación con tres cuestiones centrales en la urbanización de las sociedades latinoamericanas: los procesos de producción-consumo mercantiles, la propiedad privada y la dinámica de las luchas sociales.

La primera vinculación permitió definir tal derecho en contradicción con los procesos mercantiles, estando su existencia asociada a las formas no mercantiles. Los procesos de desmercantilización con transferencias fiscales del Estado operan como facilitadores de las relaciones mercantiles al fortalecer la solvencia de grupos de bajos ingresos. En el mejor de los casos podría considerarse que, al limitar efectos de exclusión en el acceso a la urbanización, implican un reconocimiento parcial del derecho a la ciudad, si tal cosa fuese posible.

De todas maneras, esas condiciones no resultan de relaciones estáticas, sino que son modificadas por componentes institucionales, sociales y económicos.

El derecho de propiedad aparece como una consolidación institucional de los procesos mercantiles de producción-consumo de la ciudad y, particularmente, de sus resultados en términos de acumulación económica.

Las dos dimensiones mencionadas son estructurales en cuanto que se imponen a los actores. Las luchas sociales, por su parte, abren posibilidades de producción no mercantiles a cargo de la población necesitada, que quedan, por lo tanto, fuera del derecho a la ciudad. Pero al mismo tiempo, las luchas sociales en relación con la ocupación de suelo y vivienda y con el uso de infraestructuras y servicios introducen una dinámica que puede conducir a modificar aquellos límites estructurales.

Es conveniente retomar la pregunta que formulamos en la introducción: ¿puede la ciudad actual satisfacer la necesidad amplia de ciudad(anía) de todos los habitantes? O, por el contrario, ¿le es intrínseco limitarla?, y por ello, ¿es estructuralmente negadora de ese derecho?

Aclaremos que no es adecuado terminar este trabajo con esas preguntas. Por el contrario, deberían ser el inicio de una indagación más profunda. Pero, por eso mismo, permiten proponer una suerte de final que intenta continuar con otras reflexiones. Veamos algunas pistas para pensar esa cuestión, así sean meramente iniciales.

Parece haber consenso sobre la limitada capacidad de las actuales sociedades latinoamericanas de satisfacer de manera general la *necesidad* de ciudad. Nótese que, al responder, hemos modificado los términos de la cuestión. En primer lugar, sustituimos la “capacidad de la ciudad” por la *capacidad de la sociedad*. No preguntamos si la ciudad es capaz de transformarse, sino si la sociedad es capaz de transformar a sus ciudades. En segundo lugar, hablamos *de necesidad de la ciudad*. Esto puede permitir vincular la reflexión con el derecho a la ciudad tal como ha sido trabajado en el texto y, así, observar que ese derecho en toda su significación configura una propuesta *revulsiva*: cambiar la ciudad para que todos/todas tengan en ella el lugar que necesitan. La ciudad como necesidad, y el derecho como reconocimiento de esa necesidad y garantía de su satisfacción.<sup>28</sup>

Es por ello que la postulación del derecho a la ciudad incluye una convocatoria a transformar la ciudad que, de manera particular, apela a la dimensión

---

<sup>28</sup> Estas proposiciones, muy elementales, por cierto, pueden ser la base para pensar en las condiciones financieras para garantizar el ejercicio de los derechos que suelen ser mencionadas como una de las limitaciones estructurales para la intervención estatal en estos casos.

dinámica de las luchas sociales. De allí que la necesidad de referir la reflexión a procesos sociales amplios, en los que las relaciones políticas tienen un papel central y, por lo mismo, el Estado, en sus diferentes niveles gubernamentales.

Si la sociedad actual es, intrínsecamente, limitadora de la ciudadanía como capacidad de satisfacer de manera universal la inserción plena en las relaciones sociales urbanas, ello no es un resultado de la configuración urbana, sino de las relaciones sociales que la producen.

Las respuestas surgen de las proposiciones de este artículo. En la medida que las sociedades estructuran a las ciudades en torno a los procesos mercantiles, no es el derecho a su acceso lo que permite la vida urbana plena. Por el contrario, es una cierta solvencia que, por otra parte, permite modalidades muy diferentes y desiguales de acceso a la ciudad y a sus bienes. Al mismo tiempo, en la medida que el suelo urbano, y los bienes construidos sobre él, son ante todo objeto de apropiación privada excluyente, sin limitaciones relativas frente a situaciones de necesidad, los mecanismos mercantiles para su acceso se verán fortalecidos, con el uso, si fuere necesario de la coerción estatal, además de la económica.

Frente a esa realidad, existe cierta evidencia de que el derecho a la ciudad puede aglutinar una serie heterogénea de luchas sociales que, desde la exclusión o desde inserciones parciales, buscan la inclusión material (suelo-vivienda) como base del acceso al conjunto de los bienes materiales e inmateriales de la reproducción social aglomerada (urbana).

## Bibliografía

- Aravena, Susana *et al.* (2014). *La vivienda, entre el derecho y la mercancía. Las formas de propiedad en América Latina*. Montevideo: Trilce-WE Effect.
- Arenaza, Soledad (2014). “Imperio de la ley, justicia por mano propia y negociación forzada del conflicto: el caso del Parque Indoamericano”. En Cravino, María Cristina (org.), *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano*, pp. 113-128. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Azuela, Antonio (1999 [1989]). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. México: El Colegio de México.
- (2013). “Uso, desgaste y reuso de la expropiación en la ciudad de México”. En Azuela, Antonio (coord.), *Expropiación y conflicto social en cinco metrópolis latinoamericanas*, pp. 409-454. México: Instituto de

Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-Lincoln Institut of Land Policy.

- Cosacov, Natalia (2009). “Dinámica del capital y movilización de vecinos. Aproximaciones a un análisis microespacial de un conflicto urbano en un barrio de la Ciudad de Buenos Aires”. *Intersticios. Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*, vol. 3, nº 2, pp. 193-204.
- Coulomb, René y Schteingart, Martha (coords.) (2006). *Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy*. México: Universidad Autónoma Mexicana Azcapotzalco-Miguel Ángel Porrúa.
- Cravino, María Cristina (2014). “Causas y azares: la ocupación del Parque Indoamericano”. En Cravino, María Cristina (org.), *Derecho a la ciudad y conflictos urbanos. La ocupación del Parque Indoamericano*, pp. 19-61. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Esping-Andersen, Gosta (1993). *Los tres mundos del Estado del Bienestar*. Valencia: Edicions Alfons-El Magnànim-Generalitat Valenciana-Diputació Provincial de València.
- Ferme, Nicolás; Vera, Leandro y Zapata, María Cecilia (2014). “La toma del Parque Indoamericano. Un disparador para pensar a la política pública en movimiento”. *Perspectivas de Políticas Públicas*, año iv, nº 6, enero-junio, pp. 101-125.
- Habitat International Coalition América Latina (2008). “El Derecho a la Ciudad en el mundo”. *Compilación de documentos relevantes para el debate*. México: hic .
- Offe, Clauss (1990). *Las contradicciones del Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Pérez, Pedro (2009). *Las sombras de la luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Buenos Aires
- (2014a). “La mercantilización de la urbanización. A propósito de los ‘conjuntos urbanos’ en México”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 29, nº 3 (87), pp. 481-512.
- (2014b). (En colaboración con Cosacov, Natalia). “El derecho a la ciudad y la reestructuración neoliberal en Buenos Aires: movilizaciones de sectores populares (‘insolventes’) y clases medias (‘solventes’): ¿Una extensión conceptual?”. Seminario Construcción de ciudadanía y

nuevos actores en las grandes ciudades, ceiih-unam , México, 12-13 de octubre.

- Rodríguez, Alfredo y Sugranyes, Ana (eds) (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.
- Safa, Patricia (1998). *Vecinos y vecindarios en la ciudad de México. Un estudio sobre la construcción de las identidades vecinales en Coyoacán*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-uam Iztapalapa-Miguel Ángel Porrúa.
- Salazar, Clara (2012). “Los ejidatarios en el control de la regulación”. En Salazar, Clara (coord.), *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*, pp. 265-305. México: El Colegio de México.
- Torre, Juan Carlos y Pastoriza, Elisa (2002). “La democratización del bienestar”. En Torre, Juan Carlos (dir.), *Los años peronistas (1943-1955)*, pp. 257-312. Buenos Aires: Sudamericana.
- Yujnovsky, Oscar (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Zenteno Torres, Elizabeth (2015). “Políticas de contraste a la marginalidad urbana. El caso de Santiago de Chile y Sao Paulo”. En Sehtman, Alejandro y Zenteno, Elizabeth (coords.), *Continuidades, rupturas y emergencias. Las desigualdades urbanas en América Latina*, pp. 159-174. México: cial c-puec-p el-unam .



# Capítulo 3

## Aristas del derecho a la ciudad

*María Carla Rodríguez*

### **Exordio**

Como señala el investigador urbano Víctor Delgadillo (2016), bajo el discurso de *La nueva agenda urbana*, el Programa Hábitat de la Organización de las Naciones Unidas (onu) presenta un diagnóstico urbano mundial, que culpa por igual a todas las ciudades del mundo por el cambio climático y promueve un *nuevo modelo de desarrollo urbano sustentable, equitativo, de bienestar y próspero*, conducido por esas mismas ciudades que, para cumplimentar tal propósito, se tornan *creativas e inteligentes, o bien resilientes*, en caso de que no les vaya bien en el intento.

Lejos de denunciar las nefastas consecuencias de las lógicas globales de acumulación de los capitales financieros, la agenda urbana que propone el Programa Hábitat de la onu consiste en que las ciudades centren sus esfuerzos en capturar los capitales que circulan en esos flujos financieros. Esto, en un mundo en el que 62 personas poseen tanta riqueza como la mitad de la población mundial y el 1% de la humanidad posee más riqueza que el 99% restante. Mientras tanto, el entramado mundial de paraísos fiscales permite que una minoría privilegiada oculte en ellos 7,6 billones de dólares (Oxfam, 2016).

En los documentos previos de Hábitat III, la tercera cumbre mundial sobre Asentamientos Humanos que se realizó en Quito, Ecuador, en octubre de 2016, la competitividad económica pareciera haber desplazado el derecho a la ciudad.

¿Qué nos queda del derecho a la ciudad? Aquí se plantean algunas reflexiones heterogéneas sobre algunas aristas y tensiones en torno a este concepto.

## **Derecho a la ciudad y derecho a la propiedad: dos conceptos en tensión**

En el campo de la sociología urbana, con los autores de la Escuela de Chicago aprendimos a pensar la ciudad como un artificio que constituye una segunda naturaleza, fundida y confundida con el desarrollo de la capacidad civilizatoria a través de sus condiciones sociohistóricas de gestación. Esta segunda naturaleza urbana resulta indisociable de la sociedad como un todo.

Con Topalov (1992), junto con las categorías del materialismo dialéctico, reconocimos y conceptualizamos su carácter de bien de uso complejo. Es decir, producto social, histórico y espacial de manufactura colectiva, producido de modo social y apropiado de manera individual. Precisamente, la negación del carácter colectivo de esa creación generalizada, está en la base del proceso de acumulación de la sociedad capitalista y específicamente en la gestación de las desigualdades urbanas. Este estado de las cosas se legitima, como ya lo narró magistralmente Max Weber en *Economía y Sociedad*—en un apartado dedicado a la emergencia de la ciudad occidental— sobre la configuración histórica del artificio “suelo mercancía”, que inaugura entre otros, la aparición del instrumento de negocios “crédito hipotecario” de la mano del moderno estatus “ciudadano = propietario”.

Siempre parece necesario reiterar que hubo que ejercer masivos y prolongados procesos de coacción física, moral e intelectual—incluyendo la quema en la hoguera de cientos de miles de mujeres en Europa, América y África (Federici, 2015)—, para que fuera aceptada en la cotidianeidad social esta violenta naturalización que constituye la propiedad privada como principio de legitimidad históricamente fundante de la sociedad capitalista.

Un mito que puede deconstruirse reelaborando las coordenadas sociohistóricas del reparto del suelo en la Argentina... recordando que Belgrano, Moreno, Monteagudo entre otros y otras, gestaron una perspectiva revolucionaria que establecía la igualdad entre los seres humanos asociada con el reparto justo y universal de tierras como forma concreta del ejercicio de la independencia y la

soberanía. O mediante un acercamiento “sensible” a la relación entre el desarrollo de la institucionalidad y la emergencia de nuevas legalidades e intereses de clase, como se narra magistralmente en el capítulo xxiv de *El capital* de Karl Marx.

Por ende, sostener en la coyuntura actual la perspectiva del derecho a la ciudad requiere mantener y radicalizar los elementos de crítica a la propiedad privada del suelo e insistir en la necesaria creación de condiciones para la desmercantilización del suelo en todos los planos de la experiencia social.

## Centralidad y universalidad

La centralidad urbana, más que un lugar, es un conjunto de atributos que algunos sitios urbanos tienen y que son capaces de atraer a una gran cantidad de población. Lo que define la centralidad es la concentración, la intensidad y la variedad de funciones. Se trata de funciones que sirven a las colectividades, y de funciones sociales y simbólicas que se destinan para el uso y el consumo de los habitantes y visitantes de una ciudad. Así, las centralidades tienen una jerarquía en la urbe, son diferentes al resto de la ciudad y al área metropolitana, pues alojan funciones, usos, símbolos y prácticas que la ciudad y los ciudadanos le asignan. Justo por ello, la centralidad ha sido entendida como espacio público por excelencia y cualidad distintiva del derecho a la ciudad (Delgado, 2016).

El acceso a la centralidad, como propiedad esencial del espacio urbano, significa ser parte y “figurar en todas las redes y circuitos de dominación, de circulación, de intercambios” (Lefebvre, 1972: 2). Es evidente el efecto que las oportunidades diferenciales asociadas al acceso a la centralidad –traducidas en disponibilidad de bienes, servicios, recursos materiales y simbólicos– producen sobre la calidad de vida. La materialidad física, en este sentido, es al mismo tiempo elusiva y trivial. Acumulación de materia urbana, tanto como conexiones entre lugares, correspondencias entre lugares y prácticas, distribución desigual y conexiones selectivas de diversos flujos, configuran la jerarquía urbana tanto como sus posibles puntos de fuga.

De este modo, la forma en la que se realiza la ecuación centralidad-cotidianeidad expresa no solo una relación entre lo público y lo privado, sino también entre la cultura urbana y ambiental de una sociedad con sus criterios de valoración social, plasmados y construidos territorialmente (Barbagallo, 2003). Esto es así, porque las prácticas de territorialización son prácticas de resignificación cultural del espacio vivido, que ponen en juego el lugar que los

actores y clases ocupan en la sociedad y en la vida política, a la vez que facilitan las condiciones de posibilidad para narrar la historia que legitima el orden social (Rodríguez, 2009).

La centralidad y los procesos de funcionalización extrema del espacio urbano encuentran un correlato interno en procesos de segmentación subjetiva de las funciones del decidir, desear y proyectar (Lefebvre, 1969). La lógica de la racionalidad industrial, aún persistente y que ha instalado estas separaciones, es la lógica del Estado capitalista, que concibe la reproducción del espacio como un proceso abstracto, equivalente e intercambiable, al que se subordinan las múltiples lógicas de los espacios del habitar, de la vida cotidiana y sus usos con sus cualidades irrepetibles.

Por ende, la universalización de la centralidad urbana como experiencia concreta e irreductible del habitar, está el corazón de la revolución urbana como horizonte político de ejercicio y despliegue de este elusivo derecho a la ciudad, que involucra la transformación de la estatalidad.

## **En tendencias concretas: alquileres informales en villas de la ciudad de Buenos Aires e inserción en los márgenes de la centralidad urbana**

Puerto Madero, ese fenomenal desarrollo inmobiliario que amplió el área central de Buenos Aires y su capacidad de producción de servicios avanzados a comienzos de los noventa, nace de una transferencia fuertemente subsidiada de suelo en propiedad estatal a partir de una firme acción de política pública. Para que esto suceda, hubo que crear institucionalidad –la Corporación Puerto Madero S. A.– para transferir un suelo de patrimonio común, subsidiando a los grupos concentrados y generándoles rentas monopólicas garantizadas desde el monopolio estatal (García Linera, 2011), al servicio de esos intereses.

Los subsidios más importantes han tenido que ver con la transformación de la institucionalidad estatal para producir este proceso de concentración de la riqueza, que despliega como contracara la dinámica de la denominada informalidad urbana, con situaciones muy expresivas como la de Villa 31, adyacente a Puerto Madero. ¿Quiénes han ido a vivir a las villas, que experimentaron un fuerte crecimiento, del 52% en el contexto expansivo entre 2003 y 2015? (cesba, 2015). Sobre todo, buena parte de la mano de obra que constituye la clase trabajadora precarizada de la ciudad. Los resultados de una encuesta a 304 personas inquilinas en villas, que realizamos con Cecilia Zapata y Florencia

Rodríguez para el Consejo Económico y Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (caba), muestran que son en su mayoría jóvenes (entre 20 y 30 años), en buena medida con permanencia extendida en la villa, pero que al independizarse de la familia y/o formar su propio hogar tienen que “alquilar”. El 67% de las jefaturas de hogar relevadas son mujeres. Tienen un nivel educativo bajo: el 68,2% no ha concluido el secundario. Aunque mayoritariamente trabajan y muchos se encuentran ocupados en tareas que requieren de cierto oficio y/o calificación, predominan la precariedad laboral y las bajas remuneraciones, cualidades reforzadas por su condición de mujeres y migrantes. El 43% tiene un ingreso inferior al salario mínimo, un 69% manifiesta no tener descuentos para su jubilación y un 70% expresa no tener cobertura de salud.

Las villas son parte integrada, dinámica y funcional de esta forma de crecimiento de la ciudad capitalista periférica, que se relaciona íntimamente con el ciclo expansivo y la creación de riqueza concentrada en los sectores más dinámicos de la economía y no con situaciones de empobrecimiento económico generalizado, como a veces se piensa. Y este desarrollo urbano no puede desvincularse del papel que cumple el Estado y la política pública. El proceso de autoproducción informal de villas constituye mercado, relaciones sociales capitalistas. La ciudad, que es una y no dos, reproduce su dinámica tanto a través del mercado formal como del mercado informal y sus conexiones (Portes, 1999). Cada uno de esos mercados tiene sus características, que hay que conocer, no imaginar. Y producir dispositivos pertinentes para poder dar cuenta de los modos en que la dinámica formal e informal se conectan y retroalimentan la dinámica general de la ciudad y la sociedad capitalista. Por ejemplo, la tipología dominante del alquiler de hace tres décadas en las villas era el alquiler de piezas familiares. Ahora aparece una tipología de edificios de alquiler de piezas de inquilinato, específicamente construidos a ese fin. Esta última categoría involucraba al 33,6% de los entrevistados en 2015 (cesba, 2015). Este actor no tiene nada que ver con la pobreza y sí tiene todo que ver con el desarrollo capitalista y especulativo de lo informal. En la villa, la gente que llegó primero produjo su vivienda y tiene más tiempo de asentamiento, es la que se autodefine como “los propietarios”. Los inquilinos, que llegaron después o son la siguiente generación, configuran el sector social más vulnerable. Un 26,4% de los entrevistados expresaron encontrarse con un alto riesgo a ser desalojados, bajo el argumento principal de “no cumplir con las condiciones exigidas de pago”. Al no contar con contrato formal ni constancia de pago, estos habitantes pasan a encontrarse en una situación de alto grado de vulnerabilidad y absoluta desprotección.

Hay contradicciones entre sectores populares cuando se plantea la regularización dominial y se invisibiliza la problemática “inquilinaria”. Pero hay que tratar de entender el fenómeno estructural. Hay actores con más peso y más poder, como por ejemplo, los que instalan un negocio inmobiliario informal y próspero, que explica parte del crecimiento de la forma alquiler. Y hay que buscar dónde están las líneas de presión, que hacen también a la política oficial, ya que las políticas de regularización dominial centran su atención en la incorporación del suelo al mercado. Por eso, cuando se habla de regularización integral urbanística, para poner el acento en los sujetos y no en la forma, el título de propiedad individual es un aspecto poco importante.

Hay que profundizar el debate, porque diversas variantes frente a la transferencia en propiedad individual son la vía para garantizar la seguridad de tenencia y el acceso a la centralidad urbana, que resguarda el suelo público de los procesos mercantilizadores.

## **Producción autogestionaria del hábitat y derecho a la centralidad urbana**

La Ley 341/00 sancionada en diciembre de 2000, otorga créditos blandos, con recursos provenientes del presupuesto del Instituto de Vivienda de la Ciudad (ivc) para facilitar el acceso a la vivienda a hogares de bajos ingresos.<sup>1</sup> Su génesis está histórica y empíricamente vinculada con el papel jugado –como actores motores– por organizaciones sociales constituidas en la caba desde fines de los ochenta, con fuerte intervención en las problemáticas habitacionales de la población trabajadora de bajos ingresos y fuerte anclaje territorial en los barrios de la zona sur.

La Ley reconoce como precedente inmediato de su gestación el encuentro y la participación del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (moi-cta) en la Asamblea Constituyente de la Ciudad (1995) con la Asamblea de Desalojados de la Boca. Allí, un ejercicio práctico de “democracia participativa” permitió aportar especificidad al artículo constitucional sobre hábitat (Art. 31), incluyendo

---

<sup>1</sup> Reconoce a las organizaciones sociales como sujetos de crédito y ejecutoras de los proyectos. Incluye la posibilidad de compra de inmuebles, obra nueva, rehabilitación o mejoramiento y recursos para asistencia técnica interdisciplinaria. El crédito se reintegra hasta un plazo de 30 años. Se subsidia la tasa de interés, con franjas entre 0% y 4% y prevé cuotas de devolución no superiores al 20% de los ingresos familiares. No establece restricciones mínimas por nivel de ingreso para las familias, ni requiere ahorro previo.

la promoción explícita de los planes autogestionados de vivienda sumados al criterio de radicación.

Durante el año 1999 se impulsó el proceso participativo que gestó la Ley 341/00, a través de la constitución de una mesa multiactoral motorizada por estos movimientos, la mesa de delegados de la Ex AU3 y el Comedor Los Pibes, junto con la primera Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Zapata, 2013; Rodríguez, 2009). Esta normativa sintetizó el tránsito cooperativo del moi, reivindicando la autogestión, la propiedad colectiva, la ayuda mutua y el derecho a la ciudad, con el balance de las herramientas de gestión local –créditos individuales– producidas como respuesta a la movilización de población en riesgo de desalojo ante el proceso de renovación urbana iniciado en La Boca, a mediados de los noventa.

La base social organizada de este proceso se amplificó notoriamente en el contexto de la crisis de 2001, cuando la Ley 341 y sus programas operativos fueron apropiados por un amplio espectro de organizaciones, movimientos, partidos políticos y familias ocupantes e inquilinas, y acompañados por un entramado de actores como la Universidad de Buenos Aires, sectores de la Iglesia, espacios sindicales y políticos con una comprensión anclada en la construcción y defensa de una ciudad democrática e incluyente.

Según datos aportados por el ivc, en diciembre de 2013 el programa tenía un total de 519 organizaciones inscriptas, compuestas por 10.101 familias. En el contexto general de liberalización del uso del suelo, la experiencia implicó una efectiva captación de suelo urbano en áreas de renovación, por parte de las organizaciones que nuclean familias de bajos ingresos, trabajadoras formales e informales. En esa fecha, de las 110 organizaciones sociales que ganaron suelo, el 22% terminó sus obras (24 cooperativas con 767 familias) y el 37% (41 cooperativas con 902 familias) se encontraba en avanzado estado de ejecución (Zapata, 2013; Rodríguez *et al.*, 2015). Predominan los conjuntos de 20-25 unidades habitacionales insertos en la trama urbana y tres obras de mayor escala, impulsadas por el moi y el Movimiento Territorial de Liberación (mtl). Aproximadamente el 60% de estos proyectos habitacionales ejecutados y en ejecución se localizan en la Comuna 4, instalando un claro mojón de disputa por el acceso a la centralidad urbana.

## Colofón

¿Qué ha ocurrido, desde el lefebvriano planteo fundante allá por finales de la década del sesenta del siglo xx, hasta la larga marcha de los movimientos sociales urbanos latinoamericanos en los albores del siglo xxi y su impulso en la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad?

No hubo revolución urbana, porque no hubo revolución.

Sin embargo, bien lejos de los discursos de Hábitat III, las notas parciales de reflexión sobre procesos recientes del hábitat popular en el caso de ciudad de Buenos Aires, la ciudad central del Área Metropolitana de Buenos Aires (amba), muestran que las transformaciones urbanas no son únicamente conducidas por los procesos hegemónicos, promovidos por políticas públicas proempresariales hacia las inversiones privadas locales y globales o la tolerancia a la informalidad como incubadora de negocios, sino también por actores sociales que resisten y promueven otras formas de producir el espacio urbano y la vivienda. Entre la organización colectiva consciente, que recrea elementos simbólicos e históricos junto con persistentes tradiciones políticas antisistémicas, tanto como desde aquellos que se aferran obstinadamente a la centralidad, desde la supervivencia en sus márgenes.

No hay derecho a la ciudad, más acá del capital. Por ello, seguimos en deuda con la universalidad.

## Bibliografía

- Barbagallo, José (2003). *Ciudad y arquitectura: apuntes para la cultura urbana y el quehacer disciplinario*. Buenos Aires: Nobuko.
- Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (2015). *La ciudad de Buenos Aires inquilinizada. Un análisis acerca del mercado informal de alquiler como estrategia de acceso a la vivienda en la CABA*. Buenos Aires: cesba .
- Delgadillo, Víctor (2016). “Prólogo”. En Rodríguez, María Carla y Di Virgilio, María Mercedes (comps.), *Territorios, políticas habitacionales y transformaciones urbanas*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Federici, Silvia (2015). *Calibán y la bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*. Buenos Aires: Tinta Limón.



- García Linera, Álvaro (2010). “La construcción del estado”. Conferencia magistral en ocasión del otorgamiento del Doctorado Honoris Causa de la Universidad de Buenos Aires. Documentos para el debate. iec - Conaducta . Buenos Aires.
- Lefebvre, Henri (1969). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.
- (1972). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza.
- Marx, Karl (2006). *El capital*. Tomo i. Capítulo xxiv . Madrid: Siglo XXI.
- oxfam Internacional (2016). *Una economía al servicio del 1%*. Disponible en <https://www.oxfam.org/es/informes/una-economia-al-servicio-del-1>.
- Park, Robert Ezra (1999). *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Portes, Alejandro (1999). “La economía informal y sus paradojas”. En Carpio, Jorge; Klein, Emilio y Novacovsky, Irene (eds.), *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires: siempro-it -Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez, María Carla (2009). *Autogestión, políticas de hábitat y transformación social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Rodríguez, María Carla; Rodríguez, María Florencia y Zapata, María Cecilia (2015). “La casa propia, un fenómeno en extinción. La ‘inquinización’ en la ciudad de Buenos Aires”. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, vol. 8, n° 15, pp. 68-85. Disponible en <http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.cvu8-15.cpe>.
- Topalov, Christian (1992). *La urbanización capitalista*. México: Siglo XXI.
- Weber, Max (1976). “La ciudad occidental y la oriental”. En Germani, Gino (comp.), *Urbanización, desarrollo y modernización*. Buenos Aires: Paidós.
- Zapata, María Cecilia (2013). *El programa de autogestión para la vivienda: el ciclo de vida de una política habitacional habilitante a la participación social y del derecho al hábitat y a la ciudad*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.



Parte 2  
Conflictos urbanos y dimensión  
económica del derecho a la ciudad



# Capítulo 4

## Evolución de los mercados de trabajo segmentados en espacios urbanos informales

Gran Buenos Aires (1974-2012)

*Juan Ignacio Bonfiglio,  
Agustina Márquez y Agustín Salvia*

### **Introducción**

El Área Metropolitana de Buenos Aires (amba) se ha constituido en los últimos cuarenta años en un espacio atravesado por fuertes heterogeneidades, producto de una matriz social desigual y fragmentada. Si bien el modelo de acumulación vigente en la Argentina experimentó diversas transformaciones, la persistencia de altos niveles de desigualdad y de precariedad e informalidad laboral hacen necesario preguntarse por las condiciones estructurales que hacen posible su reproducción.

En este marco, los sectores populares han desplegado diversas estrategias para acceder a la ciudad. Las villas de emergencia y los asentamientos son algunas de las múltiples formas que han desarrollado para hacerse lugar en el espacio urbano. Estos espacios urbanos informales se han consolidado, incluso, en

contextos económicos favorables, lo que da cuenta del carácter no coyuntural de estas manifestaciones.

Si bien existe consenso en la literatura acerca de la magnitud del problema de los asentamientos informales, por lo general los análisis privilegian el rol de las políticas habitacionales y del mercado inmobiliario. No se suele abordar su explicación desde una perspectiva estructural, que dé cuenta de la compleja vinculación de estos fenómenos con el funcionamiento de los mercados de trabajo. En esta presentación procuraremos realizar una aproximación de carácter exploratorio en esa dirección, partiendo del enfoque de la marginalidad económica y la heterogeneidad estructural para analizar la vinculación entre inserción laboral e inserción urbana en el ámbito, tomando en cuenta las importantes transformaciones que tuvieron lugar en la estructura del empleo desde mediados de la década del setenta. Específicamente, exploraremos los modos en que las cambiantes formas que asumieron los mercados de trabajo urbanos afectaron a los residentes en espacios urbanos informales –villas y asentamientos– en diferentes momentos testigo entre los años 1974 y 2012. Se busca recuperar la dimensión espacial de los procesos de marginalización económica, al entender que la dinámica urbana no es simplemente reflejo de la estructura social de una sociedad dada, sino que también se constituye como un mecanismo específico de reproducción de la desigualdad (De Queiroz Ribeiro y Alves Dos Santos Junior, 2003).

El trabajo se llevó a cabo a partir de un diseño metodológico cuantitativo sobre la base de la construcción de series de datos con la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (eph-indec). Se seleccionaron un conjunto de años testigo, representativos de distintas etapas sociales y económicas de la Argentina de las últimas cuatro décadas.

## **La marginalidad económica y la marginalidad urbana**

En la Argentina, el surgimiento de las villas data de la década de 1930, aunque su crecimiento fue cobrando mayor envergadura a partir de los años cuarenta, en el marco de intensas migraciones internas ligadas al proceso de industrialización sustitutiva de importaciones. Este proceso trajo aparejado una acelerada expansión del espacio urbanizado del área metropolitana, junto con la consolidación de formas precarias de hábitat (Cravino, Del Río y Duarte, 2008; Oszlak, 1991). Hacia mediados de la década de 1970, las profundas transformaciones económicas y su consecuente impacto sobre el mercado de

trabajo se constituyeron como punto de inflexión a partir del cual se establece una tendencia marcada por una polarización social creciente. El territorio del Gran Buenos Aires (gba) se constituyó como uno de los más afectados por este proceso y asistió al surgimiento de otra forma de urbanización popular: los asentamientos informales. Rodríguez Merkel (2011) –citando a Cuenya y Merklen– explica su origen en las transformaciones en la estructura social y el empobrecimiento de grandes sectores de la población, producto de las políticas de apertura y desregulación instauradas por la dictadura militar.

La aparición en la periferia de las ciudades de estos núcleos de población viviendo en condiciones precarias despertó en las ciencias sociales latinoamericanas la preocupación por la problemática de la marginalidad desde mediados del siglo xx (Delfino, 2012; Sabatini, 2014). La primera conceptualización sobre la marginalidad fue la desarrollada por el Centro para el Desarrollo Económico Social de América Latina (desal) en 1969, en el marco de la teoría de la modernización,<sup>1</sup> que privilegiaba para la identificación de los “individuos marginales” la dimensión ecológica, ya que se definía a la población marginal como la que habitaba en zonas geográficas con alta concentración de “marginales”.

A este enfoque se le opuso a finales de la década del sesenta la teoría de la marginalidad económica surgida de los estudios realizados en el marco de la teoría de la dependencia. La definición del concepto de marginalidad desde esta perspectiva se realiza en relación con el papel del trabajo en el proceso de producción y reproducción bajo un modelo de desarrollo capitalista desigual y combinado (Nun, Marín y Murmis, 1968; Nun, 1969; Quijano, 1970). En las economías capitalistas dependientes los sectores no monopólicos, las actividades precapitalistas y la economía de subsistencia los ocupaban trabajadores que conforman una población excedente no funcional a los sectores monopólicos dominantes, denominada “masa marginal” (Nun, 1969). Se reemplaza la idea de simetría entre espacio y realidad social espacial por la idea de un sector de la sociedad “al margen” pero no fuera del sistema, que prescinde de la dimensión espacial para el análisis (Sabatini, 2014).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Este enfoque visualiza a la sociedad dividida en dos sectores, uno tradicional y otro moderno. El sujeto reunido bajo una colección de prácticas económicas, sociales y culturales de tipo “tradicional” es definido como “marginal” (desal, 1969; Germani, 1973). Para el análisis de la marginalidad proponía diversas dimensiones en las que se expresaban formas típicas de participación social no integradas a la sociedad moderna: área de residencia, actividad económica, relaciones sociales, participación política, aptitudes psicológicas y actividades culturales.

<sup>2</sup> Según Sabatini (2014), una vez entendida la marginalidad como un estrato socioeconómico especial, ubicar a ese estrato en los barrios pobres y utilizar a los barrios como herramienta me-

Consideramos entonces relevante recuperar la dimensión espacial en el estudio de la estructura social del empleo desde la perspectiva de la marginalidad económica, que supere el sesgo metodológico ecológico de los primeros enfoques relacionados con las teorías del desarrollo. En este sentido cabe preguntarse, ¿cuáles son los modos en que la marginalidad económica se expresa en la marginalidad urbana? Específicamente, ¿cómo se configuran y evolucionan los mercados de trabajo para un sector marginal de la fuerza de trabajo que reside en villas y asentamientos informales del área para el período 1974-2012?, ¿inciden las diferentes coyunturas económicas en esa evolución?

Se plantea la existencia de un proceso de segregación excluyente y periférico de los sectores populares como resultado de una nueva estructura social del trabajo y una configuración urbana asociada, surgidas durante la dictadura militar, profundizadas en la década de 1990 y sin mayores modificaciones en la etapa de posconvertibilidad. El supuesto teórico central es que la heterogeneidad estructural, la segmentación de los mercados y la emergencia de sectores económicamente marginales al modelo de acumulación, lejos de disiparse, continúan siendo patrones casi invariables, de modo independiente a las diferentes coyunturas económicas (Salvia, 2015).

## Aspectos metodológicos

El trabajo se basa en un diseño metodológico cuantitativo, construido a partir de un análisis comparativo de estimaciones realizadas sobre la base de microdatos de la eph para un conjunto de años que abarca tres grandes períodos: i) fase final de la etapa de industrialización por sustitución de importaciones (1974), ii) etapa de apertura y desregulación económica (1980, 1988, 1992, 1994, 1998 y 2001), iii) etapa de recuperación económica bajo paradigma neodesarrollista (2003, 2007, 2010 y 2012).

Se consideraron, para cada uno de los años, los tipos de inserción sectorial y el acceso a ocupaciones de calidad de la fuerza de trabajo, teniendo en cuenta su forma de inserción en el espacio urbano.

---

metodológica para detectarlos puede generar una falacia, ya que no todos los marginales se ubican en los barrios pobres ni todos los que residen en barrios pobres son marginales. La posterior reacción cuando esto se hizo evidente, dificultó el que se viera la importancia de la perspectiva ecológica como dimensión importante en las situaciones de pobreza; la crítica antiecológica favoreció el abandono total de la perspectiva espacial.



La dimensión del *sector* refiere a la estructura sectorial-ocupacional del empleo, y expresa la heterogeneidad económica de la estructura ocupacional. Su significado conceptual más acabado cabe buscarse en los criterios analíticos formulados por Pinto (1970, 1976) y retomados por el Programa Regional de Empleo para América Latina-Oficina Internacional del Trabajo (preal c-oit) en 1978, que postularon la utilización del tamaño del establecimiento y la calificación de la tarea como indicadores proxy de productividad e integración económica a los procesos de modernización (sectores público, formal e informal de la economía).<sup>3</sup> Desde este enfoque, no habría cambios significativos sobre la estructura económico-sectorial de manera independiente a la relación de las economías nacionales y el mercado mundial, la modalidad de acumulación y distribución del ingreso en cada economía y los procesos demográficos asociados a los procesos anteriores (Salvia *et al.*, 2008). Las categorías que permiten una comparación válida para los años tomados como testigos son: 1) Sector dinámico (empleo en grandes y medianas empresas, empleo profesional independiente y empleo en el sector público); 2) Sector de microempresa: patrones o trabajadores en pequeños establecimientos (menos de cinco trabajadores), empleo independiente no calificado (cuenta propia de subsistencia, servicio doméstico, etcétera). A partir de esta dimensión se construyó la variable *inserción en el sector de productividad marginal* definida como inserciones en el sector microempresario o desocupados.

La dimensión *segmento del empleo* funciona como indicador de la segmentación de las relaciones de mercado a nivel laboral. Para su definición, se consideró tanto la situación de ocupación/desocupación de la fuerza de trabajo, como las características del empleo. Para ello se retoman perspectivas teóricas que diferencian distintos componentes económicos, instituciones y modos de funcionamiento de los mercados de trabajo: segmentos primarios o estables para mercados internos y segmentos secundarios o inestables para mercados externos (Piore, 1983). Los segmentos primarios incluyen a los trabajadores ocupados en empleos con estabilidad, registro laboral y mayores niveles de ingresos, mientras que los segmentos secundarios incluyen a los ocupados en puestos precarios, sin estabilidad ni registro, con bajos niveles de ingresos. A

---

<sup>3</sup> Esta dimensión constituye una expresión del modelo de acumulación, organización productiva y marco institucional que sirven a dar forma a un régimen social de acumulación. Una composición sectorial heterogénea del sistema económico-ocupacional –bajo el predominio de un capitalismo monopolístico– genera procesos divergentes de reproducción social y funcionamiento de los mercados laborales (Nun, 1999; Pinto, 1970, 1976; preal c-oit, 1978; Salvia, 2012, 2015; Tokman, 1994).

partir de esta dimensión se elaboró la variable *situación de precariedad laboral*, que incorpora a los trabajadores del segmento secundario y a los desocupados.<sup>4</sup>

La variable utilizada para definir la inserción urbana es la de *residencia en espacios urbanos informales*. Los espacios urbanos informales contienen a las villas y asentamientos y se definieron operativamente a través de la identificación de la residencia en villa miseria en la eph. Se estimó la población residente en asentamientos informales con técnicas estadísticas predictivas multivariadas, que toman como variables del modelo el régimen de tenencia de la vivienda, la calidad constructiva de la vivienda, la calidad de conexión a los servicios urbanos y el nivel de hacinamiento.

Con el fin de realizar una aproximación cuidadosa al fenómeno, las estimaciones se construyeron tomando como puntos de referencia el cruce de datos censales para 1980, 1991, 2001, 2010 y fuentes secundarias provenientes de otras investigaciones (Clichevsky, 2012; Cravino *et al.*, 2008; Torres, 1993). Se obtuvo una serie con la evolución de la población estimada residente en villas y asentamientos del amba entre 1974 y 2012.

## **Mercados de trabajo segmentados en espacios urbanos informales**

El proceso de fragmentación socio-territorial que experimentó el amba desde la década del setenta se configuró –entre otros factores– a partir de los efectos generados por la dinámica del mercado del suelo y las políticas habitacionales y el funcionamiento del mercado de trabajo. En este sentido, la información disponible tiende a apuntar a que, por una parte, se asistió a un conjunto de procesos y políticas que condujeron al estrechamiento en las opciones de acceso al hábitat de los sectores populares: erradicación de villas en la ciudad de Buenos Aires en la década del setenta, descongelamiento del precio de los alquileres, modificación de las normas sobre usos del suelo, dificultad del acceso a los créditos de vivienda, entre otras (Rodríguez Merkel, 2011; Oszlak, 1991).

---

<sup>4</sup> La categoría *desocupados* se incorporó dentro de las definiciones operativas de las variables inserción en el sector de productividad marginal y situación de precariedad laboral por motivos tanto conceptuales como metodológicos. Por un lado, su incorporación permite dar cuenta de las situaciones más vulnerables en el mercado de trabajo dentro de una misma categoría; por otro, ante el descenso en los niveles de ocupación en momentos de crisis, permite realizar comparaciones válidas para todos los años de la serie.

Por otra parte, la estructura social del empleo también registró fuertes procesos regresivos de largo plazo. Tanto en términos de la estructura sectorial del empleo, como de acceso a empleos estables y protegidos, las posibilidades se vieron afectadas por los procesos de cambio estructural que tuvieron lugar desde mediados de la década de 1970. Con la crisis del régimen de convertibilidad, los indicadores del mercado de trabajo presentaron su peor *performance*, alcanzando niveles de precariedad y desocupación sin precedentes. Desde el año 2003, en el marco de un contexto internacional favorable, tuvo lugar un proceso de vigorosa recuperación económica que marcó un fuerte incremento del consumo y de creación de empleos, dinámica virtuosa que llegaría hasta el año 2007. Con posterioridad a la crisis del 2009, a excepción del bienio 2010-2011, el ritmo de crecimiento económico y de creación de empleo fueron sustancialmente más bajos que en la primera etapa. Si bien esta última fase marca un cambio en un conjunto relevante de políticas sociales respecto a la anterior, sigue vigente la discusión sobre en qué medida esto contribuyó a que tuvieran lugar cambios estructurales en el mercado de trabajo.

Estos procesos constituyen factores relevantes de una constelación más amplia de fenómenos que contribuyeron a una estructuración de la sociedad cada vez más desigual y fragmentada, que profundizaron la territorialización excluyente de los sectores populares en la década de 1990 sin mayores modificaciones durante la década del 2000. En este apartado se analizará desde un enfoque histórico comparativo la evolución a lo largo del período 1974-2012 de la población residente en espacios urbanos informales, como así también de las personas ocupadas en el sector económico de baja/nula productividad y de las que no acceden a un empleo estable y protegido.

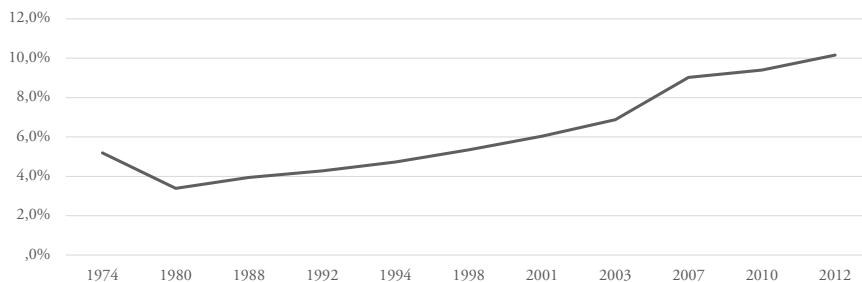
### **Evolución de la población residente en espacios urbanos informales**

A partir de las estimaciones realizadas con base en la eph, se obtuvo una serie que muestra la evolución en porcentajes de la población residente en villas y asentamientos del gba entre 1974 y 2012. En el gráfico 1 se observa que tras una fuerte caída entre 1974 y 1980, tuvo lugar un proceso de crecimiento relativo ininterrumpido de la población residente en espacios urbanos informales que hacia fines de los noventa recupera los niveles de 1974.

Mientras que el descenso inicial podría explicarse en parte por los efectos del proceso de erradicación que tuvo lugar durante la dictadura militar,<sup>5</sup> en la década de 1980 la población residente en espacios urbanos informales se incrementa en un 16% (pasa del 3,4% en 1980 al 3,9% en 1989). Durante la década de 1990, en cambio, el crecimiento relativo de la población en dichos espacios urbanos experimenta un incremento muy superior que representa un 41% (siendo del 4,3% en 1992 para alcanzar al 6% en 2001).

La dinámica observada tiene lugar en el marco del deterioro que experimentó el mercado de trabajo en esta etapa, muy particularmente en la década de 1990. En este sentido, el sostenido proceso de precarización de las condiciones de vida de los sectores populares por los cambios producidos en sus posibilidades laborales, sería un elemento clave que daría cuenta de la creciente dificultad para acceder al espacio urbano formal, en conjunto con la desregulación del mercado del suelo y la ausencia de políticas habitacionales tendientes a la integración urbana de los sectores populares.

### **Gráfico 1. Evolución de la población residente en espacios urbanos informales. Gran Buenos Aires 1974-2012. Porcentajes estimados**



Fuente: elaboración propia con base en eph (indec). Onda octubre 1974, 1980, 1988, 1992, 1994, 1998 y 2001; cuarto trimestre 2003, 2007, 2010 y 2012.

Cabe destacar, sin embargo, que en la década del 2000,<sup>6</sup> la población residente en espacios urbanos informales crece un 37% en términos relativos, con lo

<sup>5</sup> Cabe tener en cuenta que el universo de análisis no comprende solamente la ciudad de Buenos Aires, sino que abarca también el conurbano bonaerense; de no ser así, la caída posterior a 1974 hubiese sido aún más pronunciada.

<sup>6</sup> Según el recorte utilizado, la década del 2000 corresponde al período entre el año 2003 y el 2012.

que alcanza su máximo histórico en el último año de la serie. Lo notable de dicha evolución tiene lugar en el marco de un proceso de fuerte dinamismo económico y creación de empleo registrado.

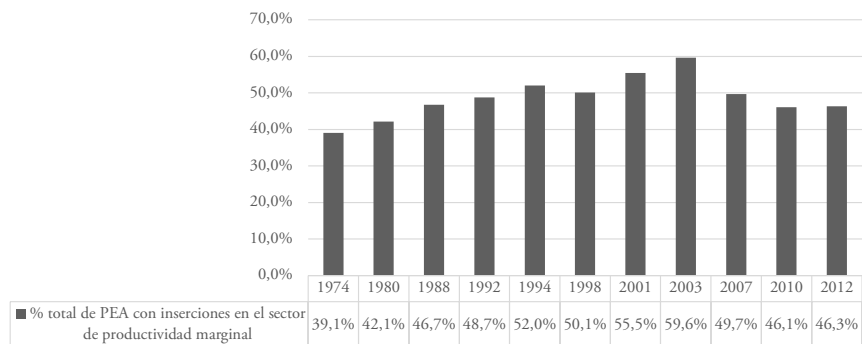
Los datos que señalan el crecimiento sostenido de la población que habita en villas y asentamientos del amba, aun en contextos económicos favorables, resultan consistentes con otros estudios. Al respecto, Cravino *et al.* (2008) habían calculado que la población residente en villas y asentamientos pasó de ser el 4,3% del total de la población en 1981, al 5,2% en 1991, el 6,9% en 2001, y en 2006 alcanzó un 10,1%.

### **Evolución del empleo en el sector de productividad marginal**

La composición sectorial del mercado de trabajo se constituye como una herramienta de observación de los niveles de heterogeneidad estructural del sistema productivo. Esta heterogeneidad afecta al mercado de trabajo, debido a que ese nivel es central para dar cuenta de los mecanismos de generación de excedentes relativos de población. Estos últimos despliegan un conjunto de estrategias de subsistencia económicas que dan lugar a un amplio abanico de actividades económicas de muy baja o nula productividad.

El análisis de la evolución de la composición sectorial para todo el período (gráfico 2), revela que tiene lugar un proceso de incremento de la heterogeneidad estructural que se manifiesta en el aumento gradual de fuerza de trabajo en el sector de productividad marginal. El momento de mayor concentración tiene lugar hacia el año 2003, luego del cual la proporción de población en este sector económico tiende claramente a descender, aunque sin volver alcanzar los niveles iniciales de la serie.

## Gráfico 2. Evolución del empleo según sector de productividad marginal. Gran Buenos Aires: 1974 - 2012. En porcentajes sobre el total de la población activa



Fuente: elaboración propia con base en eph (indec). Onda octubre 1974, 1980, 1988, 1992, 1994, 1998 y 2001; cuarto trimestre 2003, 2007, 2010 y 2012.

En la fase final del modelo de sustitución de importaciones (1974) la fuerza de trabajo empleada en el sector de productividad marginal representaba un 39,1% del total, el nivel más bajo de toda la serie. A partir de la década del ochenta, en el marco de la instauración de un modelo de apertura y tendiente a la desregulación de la economía, el empleo en el sector de productividad marginal comienza un ascenso prácticamente ininterrumpido desde el 42,1% en 1980 hasta alcanzar un 59,6% en 2003, una variación de gran magnitud que supera el 50%.

La tendencia se acentúa desde los ochenta, y llega a niveles máximos entre los años 1992 y 2003. Esta evolución estaría asociada al proceso de concentración económica que tuvo lugar en la década del noventa y al incremento de las actividades marginales de subsistencia tras la crisis. A partir de 2004, junto con el cambio del modelo de acumulación hacia una orientación “neodesarrollista” (Basualdo, 2011) se observa un fuerte descenso relativo del empleo en el sector de productividad marginal hasta alcanzar un 46,3% en 2012. Más allá de la mejora en el indicador, este se encuentra lejos de los niveles previos al modelo de ajuste estructural.

### Evolución de la precariedad laboral

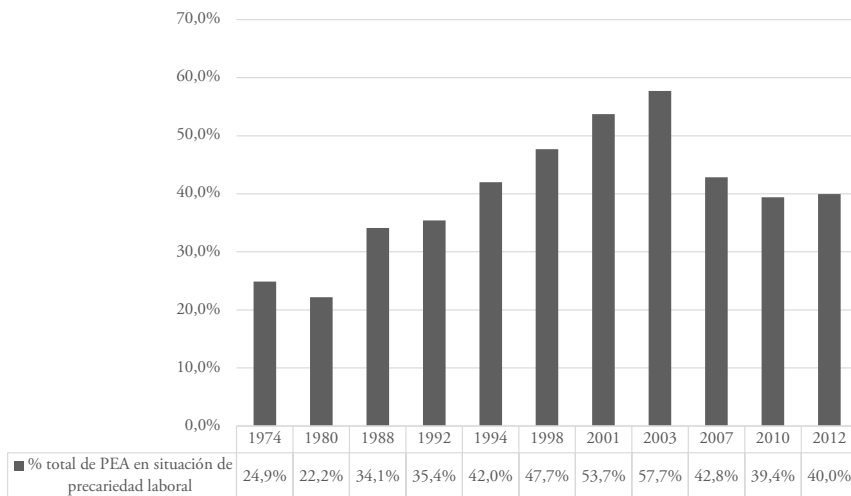
Además de la inserción sectorial del empleo, resulta pertinente conocer las modalidades de vinculación con el mercado de trabajo a nivel institucional, en

qué medida los sujetos que conforman la Población Económicamente Activa (en adelante, *pea*) se integran al empleo y bajo qué condiciones lo hacen.

Los segmentos del empleo son consecuencia directa del tipo de organización productiva y el volumen de fuerza laboral empleada (Salvia *et al.*, 2008). Se definen por la calidad de las inserciones en términos del registro/no registro de la ocupación en la seguridad social.

Al analizar el acceso efectivo al empleo de calidad (gráfico 3), observamos que mientras en 1974 el porcentaje de población activa en situación de desocupación o precariedad laboral es del 24,9% (algo más baja aún resulta para 1980, cuando representa el 22,2% de la *pea*), en 1988 ya se registra un incremento del 37% ubicándose cerca del 34,1% de la *pea*. La dinámica del empleo en esta etapa podría estar asociada a componentes coyunturales, aunque cabría tener en cuenta la evolución de la composición sectorial del empleo, ya que el creciente peso de las actividades de muy baja productividad debería estar asociado a la expansión en la generación de empleos más precarios e inestables.

**Gráfico 3. Evolución de situación de precariedad laboral. Gran Buenos Aires, 1974-2012. En porcentajes sobre el total de la población activa**



Fuente: elaboración propia con base en eph (indec). Onda octubre 1974, 1980, 1988, 1992, 1994, 1998 y 2001; cuarto trimestre 2003, 2007, 2010 y 2012.

En la década de 1990 las situaciones de precariedad laboral experimentaron un salto significativo, alcanzando un pico máximo en 2003, con un 57,7% de población activa en situación de empleo precario o desempleo. Si bien este último año ya no forma parte del denominado régimen de convertibilidad, los altos niveles de desempleo y precariedad se presentan como consecuencia del colapso del régimen anterior. Deteniéndonos en el período comprendido entre 1992 y 2001, se observa un incremento sostenido y relevante de los niveles de desempleo y precariedad laboral superior al 50%; cabe destacar, además, que se parte en 1992 de valores altos, dado que en aquel entonces entre tres y cuatro de cada diez personas que conformaban la población económicamente activa registraba problemas de empleo. Vale aclarar también que esta evolución se da en el marco de un proceso de fuerte crecimiento económico.

Ya en 2007, en pleno auge de la etapa de posconvertibilidad, la situación de precariedad laboral desciende, pero se mantiene en altos niveles: alrededor del 40% para todo el período. Este nivel es muy superior al existente en la etapa final del modelo de sustitución de importaciones y similar al de 1994; en este sentido, podría sostenerse que por lo menos a partir de 2007 parece mermar la capacidad del nuevo esquema de generar empleo de calidad que permita seguir reduciendo las tasas de desocupación/precariedad presentes.

Los resultados estarían dando cuenta de la persistencia de la heterogeneidad sectorial para todo período que va desde 1992 a 2012, independientemente de la mejora en los indicadores macroeconómicos.

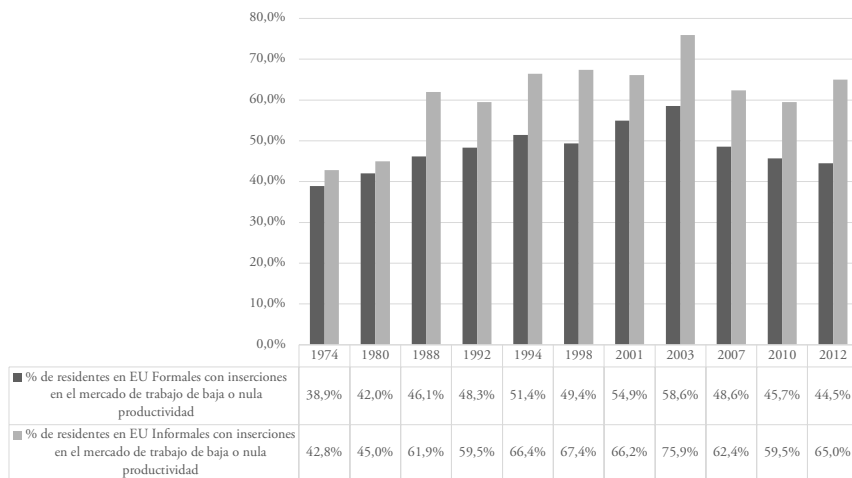
## **Empleo e inserción urbana**

En esta sección se dará cuenta de la evolución de la inserción sectorial y en el empleo de la fuerza de trabajo teniendo en cuenta su condición residencial. En este sentido, la observación de largo plazo puede aportar evidencias sobre los efectos del proceso de cambio social que experimentó la Argentina en el período estudiado sobre la vinculación entre inserción laboral e inserción urbana.

Al analizar la evolución del sector de productividad marginal según el tipo de inserción de la fuerza de trabajo en el espacio urbano (gráfico 4), en el inicio de la serie se observan diferencias mínimas entre los residentes en urbanizaciones formales y urbanizaciones informales. A partir de 1988 la distancia comienza a ampliarse, hasta llegar a ser superior a los 20 puntos porcentuales en 2012. Se destaca en este punto que a fines de la década del ochenta tiene lugar un cambio relevante que se mantendrá (y ampliará) de ahí en más.



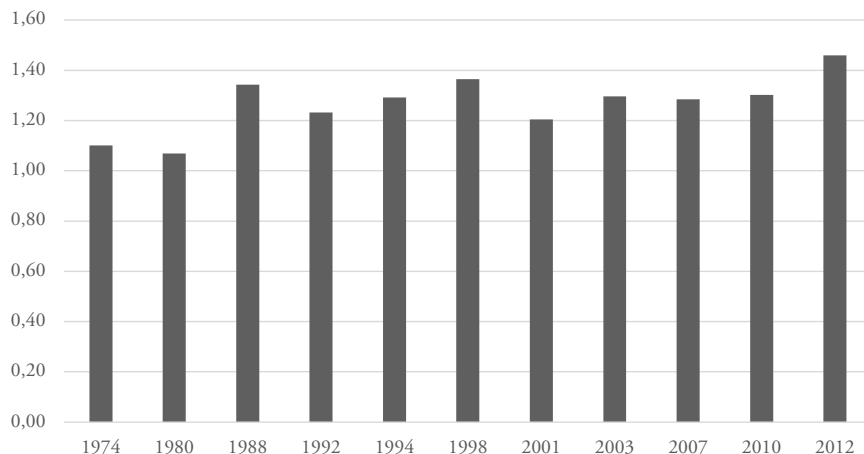
**Gráfico 4. Evolución del empleo en el sector de productividad marginal según espacio urbano. Gran Buenos Aires: 1974 - 2012. En porcentajes de población sobre PEA**



Fuente: elaboración propia con base en eph (indec ). Onda octubre 1974, 1980, 1988, 1992, 1994, 1998 y 2001; cuarto trimestre 2003, 2007, 2010 y 2012.

La brecha (gráfico 5) revela que la probabilidad de emplearse en el sector de productividad marginal para los residentes en espacios urbanos informales evoluciona desde apenas un 10% respecto a los residentes en espacios urbanos formales hacia el final del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, hasta un 46% más en 2012. El patrón observado desde fines de la década de 1980 evidenciaría un proceso de diferenciación que tiene lugar de manera paralela al incremento de empleo marginal de baja productividad. Esta inserción sería más importante para los residentes de espacios urbanos informales, particularmente desde finales de la década de 1980.

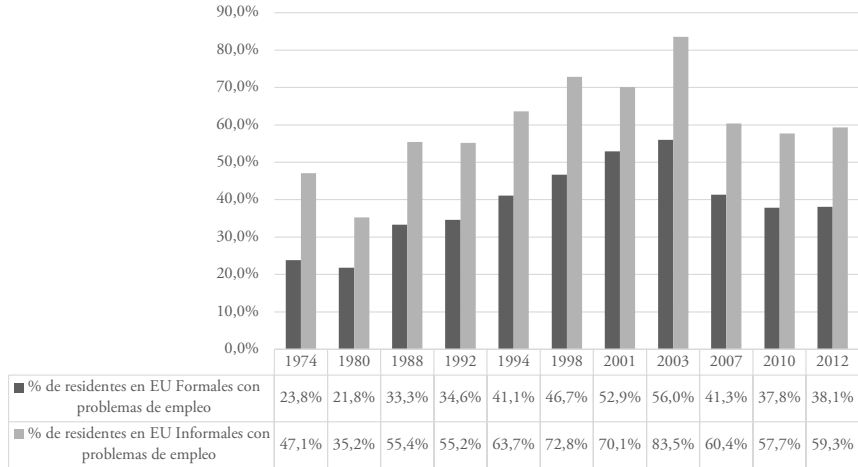
**Gráfico 5. Brecha de empleo en el sector de productividad marginal entre residentes en espacios urbanos informales. Gran Buenos Aires: 1974-2012. PEA**



Fuente: elaboración propia con base en eph (índice). Onda octubre 1974, 1980, 1988, 1992, 1994, 1998 y 2001; cuarto trimestre 2003, 2007, 2010 y 2012.

Al examinar la serie de situación de precariedad laboral para cada uno de los tipos de espacio urbano (gráfico 6), observamos que las situaciones de precariedad laboral resultan considerablemente más altas para los residentes en espacios urbanos informales a lo largo de todo el período y se muestra más sensible a las coyunturas económicas. En este aspecto, las fluctuaciones son más pronunciadas en el caso de la fuerza de trabajo residente en villas y asentamientos, y mucho más sensibles que las fluctuaciones del sector según niveles de productividad.

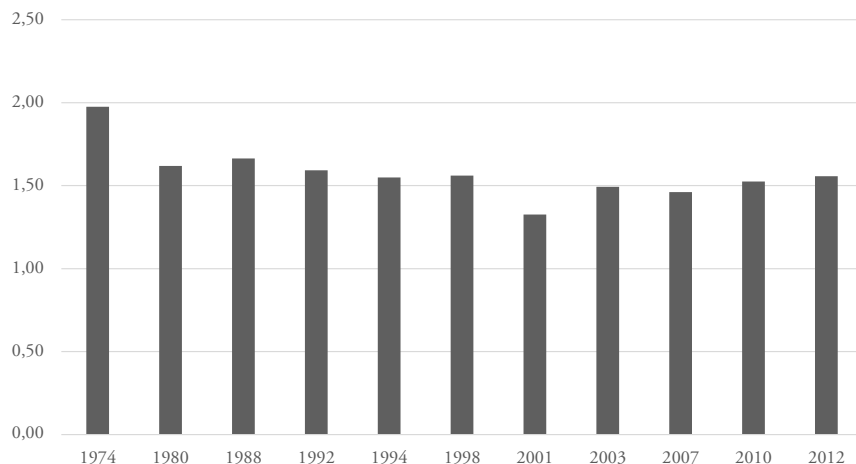
**Gráfico 6. Evolución de la población en situación de precariedad laboral según espacio urbano (1974-2012). En porcentajes de población sobre PEA, AMBA**



Fuente: elaboración propia con base en eph (indec). Onda octubre 1974, 1980, 1988, 1992, 1994, 1998 y 2001; cuarto trimestre 2003, 2007, 2010 y 2012.

Desde 1988, residir en espacios urbanos informales implica tener un 50% más de chances de no acceder a empleos estables y protegidos (gráfico 6). La única excepción tiene lugar en 2001, cuando descienden a un 33%, no como consecuencia de una mejora de la situación en relación con el empleo de los residentes en espacios urbanos informales, sino principalmente por el fuerte deterioro en las posibilidades de acceso al empleo de los residentes en espacios urbanos formales como producto de la crisis económica.

**Gráfico 7. Brecha para situaciones de precariedad laboral entre residentes en espacios urbanos informales y residentes en espacios urbanos formales (1974 - 2012) PEA, AMBA**



Fuente: elaboración propia con base en eph (indec). Onda octubre 1974, 1980, 1988, 1992, 1994, 1998 y 2001; cuarto trimestre 2003, 2007, 2010 y 2012.

## Conclusiones

Más allá de las mejoras en indicadores de empleo y crecimiento económico de los últimos años, la heterogeneidad estructural del mercado de trabajo se mantiene relativamente constante desde 1992 en adelante.

Las condiciones de empleo de los residentes en espacios urbanos informales son más precarias; a lo largo del tiempo se ven mayores niveles de inserción en empleos del sector de menor productividad, y graves dificultades para acceder a empleos estables y protegidos. Las condiciones de un mercado de trabajo heterogéneo y segmentado tienen consecuencias regresivas al reforzar efectos de segregación socio-residencial. Si bien hubo un sector de la fuerza de trabajo que se benefició con las mejoras en el empleo que tuvieron lugar con el régimen de posconvertibilidad, los espacios urbanos informales continúan concentrando fuerza de trabajo excedente y reduciendo sus probabilidades de participar en el sector dinámico de la economía y en el mercado de trabajo dinámico. Los

datos analizados muestran que más allá de las mejoras que muestran algunos indicadores económicos y ocupacionales en la última década, una mirada más analítica de la evolución del mercado de trabajo parece dar cuenta de una desigualdad estructural y socio-ocupacional persistente, con indudable impacto negativo sobre los procesos de polarización y exclusión social.

Si bien se observó que la composición laboral de la población empleada que reside en villas y asentamientos es heterogénea, lo que refleja una diversidad de inserciones en el mercado de trabajo –dando por tierra con los enfoques de la marginalidad ecológica–, al analizar la inserción urbana de modo diferencial se advierten las peores probabilidades de acceso a la estructura de oportunidades laborales para la fuerza de trabajo residente en villas y asentamientos informales, situación que se agudiza desde fines de la década de 1980 y principios de la siguiente, para permanecer estable.

Queda pendiente para un próximo trabajo la realización de análisis multivariados que puedan controlar otras variables que podrían estar interfiriendo en los tipos de inserción en el mercado de trabajo además de la inserción urbana como nivel educativo, origen migratorio, sexo, edad, entre otras, con el fin de brindar resultados más concluyentes.

Destacamos la importancia de incorporar al problema habitacional en el amba dentro de una particular configuración de la estructura social del trabajo urbano. Analizar el problema desde una perspectiva estructural, que tome en cuenta la configuración de los mercados de empleo, permite aportar datos relevantes para aproximarnos al fenómeno de la informalidad urbana.

## Bibliografía

- Basualdo, Eduardo (2011). *Sistema político y modelo de acumulación: tres ensayos sobre la Argentina actual*. Buenos Aires: Atuel.
- Clichevsky, Nora (2012). “Acceso a la tierra urbana y políticas de suelo en el Buenos Aires metropolitano. Apuntes para la reflexión”. *RIURB*, n° 8, pp. 59-72.
- Cravino, María Cristina; Del Río, Juan Pablo y Duarte, Juan Ignacio (2008). “Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años”. XIV Encuentro de la Red ul acav, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de Buenos Aires, Buenos Aires.

- De Queiroz Ribeiro, Luiz Cesar y Alves Dos Santos Junior, Orlando (2003). “Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira”. *EURE. Revista de Estudios Urbanos y Regionales*, nº 29, pp. 79–95.
- Delfino, Andrea (2012). “La noción de marginalidad en la teoría social latinoamericana: surgimiento y actualidad”. *Universitas Humanística*, nº 74, pp. 17-34.
- desal (1969). *La marginalidad en América Latina: un ensayo de diagnóstico*. Santiago de Chile: Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina.
- Germani, Gino (1973). *El concepto de marginalidad. Significado, raíces históricas y cuestiones teóricas, con particular referencia a la marginalidad urbana*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Nun, José (1969). “Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal”. *Revista Latinoamericana de Sociología*, vol. 5, nº 2, pp. 178-238.
- (1999). “El futuro del empleo y la tesis de la masa marginal”. *Desarrollo Económico*, vol. 5, pp. 985-1004.
- Nun, José; Marín, Juan Carlos y Murmis, Miguel (1968). “La marginalidad en América Latina: Informe Preliminar”. Documento de trabajo N° 35, Centro de Investigaciones Sociales, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Oszlak, Oscar (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Humanitas-cesdes .
- Pinto, Aníbal (1970). *Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina. Inflación: raíces estructurales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1976). “Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural en la América Latina”. *Trimestre Económico*, nº 37, pp. 83-100.
- Piore, Michael (1983). “Notas para una teoría de la estratificación del mercado de trabajo”. En Toharia, Luis (comp.), *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*. Madrid: Alianza.
- preal c-oit (1978). *Sector Informal. Funcionamiento y políticas*. Santiago de Chile.

- Quijano, Aníbal (1970). “*Polo marginal*” y “*mano de obra marginal*”. Santiago de Chile: cepal.
- Rodríguez Merkel, Gonzalo (2011). *Desigualdades socioeconómicas y segregación residencial en la Argentina, 1991-2001. Niveles, tendencias y aportes teórico-metodológicos para su estudio*. Tesis de doctorado, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Sabatini, Francisco (2014). “La dimensión ambiental de la pobreza urbana en las teorías latinoamericanas de marginalidad”. *EURE. Revista de Estudios Urbanos y Regionales*, n° 8, pp. 53-67.
- Salvia, Agustín (2012). *La trampa neoliberal. Un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en Argentina: 1990-2003*. Buenos Aires: Eudeba.
- (2015). “Heterogeneidades estructurales y desigualdades sociales persistentes. De la caída del modelo neoliberal a la falta de horizontes bajo el modelo neodesarrollista”. En Gervasoni, Carlos y Peruzzotti, Enrique (eds.), *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*. Buenos Aires: Debate.
- Salvia, Agustín; Comas, Guillermina; Gutiérrez Ageitos, Pablo; Quartulli, Diego y Stefani, Federico (2008). “Cambios en la estructura social del trabajo bajo los regímenes de convertibilidad y post-devaluación. Una mirada desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural”. En Lindenboim, Javier (ed.), *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*. Buenos Aires: Eudeba.
- Tokman, Víctor (1994). “Informalidad y progreso: progreso social y modernización productiva”. *Trimestre Económico*, n° 61, pp. 177-199.
- Torres, Horacio (1993). *El mapa social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires: fadu-uba .





# Capítulo 5

## De harinas a oficinas. Nuevos usos del suelo en el Distrito Tecnológico

El caso del (ex) Molino Osiris  
en Parque Patricios, ciudad de Buenos Aires<sup>1</sup>

*Natalia Lereña Rongvaux*

### **Introducción**

A partir de la creación del Distrito Tecnológico (dt ), puesto en marcha por el gobierno local mediante la Ley 2972 (y su modificatoria 5234) en el año 2008, Parque Patricios y Nueva Pompeya son barrios que, en los últimos 15 años, han sido destinatarios de importantes inversiones públicas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (caba). Dichos barrios (fundamentalmente Parque Patricios) testimonian procesos de valorización relativamente nuevos en la zona sur de la ciudad, a pesar de que el “desarrollo del sur” ha sido un objetivo perseguido hace décadas por parte de los organismos de planificación. Una revisión de la literatura existente permite inscribir dichas políticas de renovación (que

---

<sup>1</sup> Este artículo se terminó de escribir durante el año 2016. Hacia fines de ese año el conflicto quedó cerrado, los trabajadores aceptaron la renuncia con indemnización. El predio fue vendido y actualmente se están comercializando futuras oficinas destinadas a usos tic , hipótesis que habíamos trabajado a comienzos del artículo.

involucran, además, al resto de los barrios de la Comuna 4) en el modelo de Planificación Urbana Estratégica (pue). Desde este marco, los objetivos apuntan a orientar el desarrollo de la ciudad, persiguiendo criterios de competitividad, atractividad, equidad territorial y participación ciudadana.

A partir de asumir el carácter político de la planificación urbana, reconocemos la existencia de diversas miradas sobre los alcances de este plan de renovación del sur. Entendiendo que el *derecho a la ciudad* debe pensarse como la apropiación colectiva del producto socialmente construido, que en el capitalismo es apropiado en forma privada (Harvey, 2013) —en este caso, la valorización del barrio por las políticas de renovación urbana—, este trabajo aborda el caso del ex Molino Osiris. Se trata de un conflicto que pone en tensión distintos modelos económicos dentro de la ciudad (“industrias manufactureras” versus “industrias creativas”) y el carácter de clase de las transformaciones territoriales a través de la renovación urbana. Se trata de la lucha de un grupo de trabajadores del establecimiento (el último molino harinero de la ciudad), situado en el corazón de Parque Patricios, por sostener la producción y sus puestos de trabajo, luego de que los dueños se declarasen en quiebra. Los trabajadores denuncian que se forzó la quiebra para disponer del inmenso predio con fines especulativos. El molino posee una localización estratégica dentro del dt, a apenas dos cuadras del nuevo edificio de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

En el marco de políticas de desarrollo económico y urbano que incentivan la radicación de empresas de Tecnologías de la Información y la Comunicación (tic) para modificar un tejido urbano diagnosticado como “obsoleto”, este artículo analiza el conflicto del ex Molino Osiris, tomando como metodología de trabajo entrevistas en profundidad. Nos resulta significativo como un caso de potencial desplazamiento forzado de sus trabajadores, desde la perspectiva de la gentrificación productiva, así como de resistencia al modelo de ciudad vigente. Algunas preguntas que han orientado las reflexiones son: ¿en qué medida se relaciona el cierre del ex Molino Osiris con los procesos de valorización del suelo y especulación inmobiliaria en el barrio?, ¿hasta qué punto las políticas de “renovación” urbana impulsadas desde el Estado pueden conllevar impactos desiguales entre diferentes sectores sociales dentro del dt? y por último, ¿qué implicancias podría tener la idea de “equidad territorial” o “desarrollo del sur” de la caba en la discusión sobre el derecho a la ciudad?

## **La planificación urbana estratégica: la ciudad como empresa y mercancía**

Resulta interesante revisar los orígenes de la planificación estratégica (pe) para comprender más cabalmente sus supuestos y a qué problemas intentó dar soluciones, antes de ser trasladada al plano de lo urbano. La pe surge inicialmente en la década de 1970 en el ámbito empresarial, en el marco de la reestructuración capitalista posterior a la crisis. El modelo productivo posfordista adopta entonces un modelo dinámico de planificación empresarial, que tiene como lineamientos principales la flexibilidad, la capacidad de adaptación al cambio y el manejo de más de un escenario futuro para prever, y eventualmente adaptarse con mayor eficiencia a las crisis.

Este modelo de pe fue tomado por las gestiones locales de algunas ciudades, siendo pioneras San Francisco y Los Ángeles, y años más tarde Barcelona y Bilbao, en un marco de descentralización administrativa, desde la década del ochenta, como producto de la deslegitimación del modelo de planificación centralizada o racionalista (De Mattos, 2004). Está basada en la elaboración de planes y proyectos que presenten una serie de objetivos de corto plazo (para el caso de los centros la renovación o rehabilitación urbana), con una normativa dinámica, flexible y adecuada al movimiento del sistema urbano (Greene, 2005), a diferencia del anterior paradigma funcionalista de grandes planes de intervención física en lo urbano.

En el contexto de una alta competitividad interurbana por la atracción de inversiones de capital, las ciudades ahora deben, por tanto, comportarse como empresas que compiten entre sí, y desarrollar las mejores estrategias para quedar bien posicionadas en el sistema de ciudades. También se considera que es fundamental lograr legitimidad y consenso social dentro de cada ciudad, para lo cual es central identificar a los actores sociales más “dinámicos”. Estas ideas son traducidas en términos de políticas públicas a través de la participación ciudadana.

En este marco, la agenda de problemas a abordar por la gestión pública en las ciudades se desliza desde las demandas “tradicionales”, de perfil más clasista, como el acceso a servicios públicos e infraestructura urbana, vivienda, empleo, etcétera, hacia la competitividad y la participación ciudadana. Así, para Borja y Castells (1998), los objetivos de la pe son lograr competitividad, integración social y sostenibilidad.

Si con lo dicho hasta entonces la ciudad se construye desde el paradigma de la pue como un actor-empresa, también debe ser, como señala Vainer (2000),

una ciudad-mercancía, en la medida que debe “salir a promocionarse” en la búsqueda por atraer inversiones. En este sentido, es común encontrar proyectos sobre importantes operaciones urbanísticas de diferentes escalas dentro de la ciudad, siendo los más significativos aquellos que buscan dinamizar ciertas áreas degradadas para generar condiciones para la inversión privada. En estas operaciones, hay una retórica de mejoramiento del barrio, mediante la aparición de nuevos actores sociales “dinámicos”, que podrían activar a través de consorcios público-privados los procesos de renovación.

A este respecto, el rol del Estado consiste en la elaboración de un plan urbano de distribución de derechos y responsabilidades entre los actores públicos y privados. De este modo, pasa a cumplir un papel de “facilitador” de las acciones privadas, que serían las que dinamizan los territorios, por lo que otros actores e instituciones han cobrado una creciente importancia en la planificación urbana. En este marco, aparece la idea de *governance* para dar cuenta de un nuevo tipo de gestión pública, entendida como la capacidad de coordinación de múltiples acciones individuales por parte de un Estado, apuntando a una ciudad que se constituye como actor colectivo. De la “ciudad como sujeto colectivo” se desprende la necesidad de pensar en los procesos de planificación participativa antes mencionados.

La *pe* ha sido intensamente criticada (Vainer, 2000; Tabakman, 2001; Sargatal Bataller, 2003; Marrero Guillamón, 2003; De Mattos, 2004; Rodríguez *et al.*, 2011; Sokoloff *et al.*, 2012; Espina *et al.*, 2013), sobre todo luego de estudiar los impactos concretos de las políticas que de ella se desprenden en diversas ciudades, tales como Barcelona, Bilbao, Valencia, Medellín, Belo Horizonte, Río de Janeiro y Buenos Aires. Someramente, los principales argumentos de quienes critican la *pe* podrían organizarse así: corre del foco y deja sin resolver problemas tradicionales de las ciudades, aún pendientes, como los antes mencionados; refuerza la predominancia del valor de cambio sobre el valor de uso, en la medida que se vuelve un objeto a ser vendido al mejor postor; acelera procesos de valorización inmobiliaria, con su correlato en procesos de gentrificación; postula una supuesta participación ciudadana que en realidad siempre termina por legitimar las acciones de los actores con mayor poder, fundamentalmente agentes inmobiliarios y otro tipo de empresas interesadas en invertir o hacer negocios; supone a la ciudad como un actor homogéneo con expectativas comunes, cuando en realidad la ciudad está conformada por actores sociales heterogéneos, con intereses diversos y hasta contrapuestos e irreconciliables; tiende a la homogeneización cultural de las ciudades y a “licuar” todo tipo de identidades urbanas no deseadas para la valorización, a la

vez que mercantilizar los íconos y tradiciones propias de cada lugar. Es decir, socava el derecho a la ciudad de unas mayorías que son quienes la producen y reproducen cotidianamente (Harvey, 2012), ampliando así los alcances de la alienación capitalista.

Aunque podemos reconocer diferencias entre los planteos de la planificación racionalista y la estratégica, hay algo que parece no cambiar: a fin de cuentas, esta herramienta de gestión urbana tiene la tarea de colaborar en que la ciudad capitalista funcione sin trabas, pero sin poner en entredicho los fundamentos de dicho modo de producción (Lefebvre, 1978; Garnier, 1976).

## **El derecho a la ciudad como un significante en disputa**

El problema del derecho o acceso a la ciudad viene teniendo en los últimos años una relevancia creciente y se ha instalado en la agenda de los estudios sociales, ciertamente porque responde a crisis socio-ambientales-habitacionales insoslayables. También, porque aparecen movimientos sociales y políticos que comienzan a revisar estas cuestiones. Su importancia para los estudios urbanos críticos reside en aportar marcos interpretativos y propuestas de intervención política desde el plano ideológico: su gran trascendencia tiene que ver con la posibilidad de pensar nuevas plataformas de acción acordes con los desafíos de las ciudades en el marco capitalista actual.

Si algo caracteriza a la noción de “derecho a la ciudad” es el hecho de tratarse, como dice Harvey, de un “significante vacío”, cuya definición está teñida, por tanto, de una gran vaguedad. Esto en dos sentidos: en primer lugar, si analizamos estrictamente las reflexiones lefebvreanas, podemos reconocer que el autor no esboza una definición acabada, sino más bien un conjunto poco claro de ideas que rondan la definición del concepto (Marcuse, 2012). En segundo lugar, porque según quién lo tome, la connotación será diferente. Cuando hablamos de “derecho a la ciudad”, pues, lo primero a comprender es que se trata de un concepto en disputa. Académicos, gestión gubernamental y organizaciones sociales de un arco ideológico cada vez menos nítido han tomado esta noción y le han cargado su propio significado. Esto da cuenta de su carácter político, y de la gran carga ideológica que este contiene: del modo en que entendamos el “derecho a la ciudad” dependerá el análisis que hagamos de la realidad, así como las estrategias desplegadas para alcanzarlo.

Desde esta perspectiva, las reflexiones en torno al derecho a la ciudad pueden organizarse a grandes rasgos en dos grupos, teniendo en cuenta el marco

ideológico: por un lado, las que piensan el derecho a la ciudad como un conjunto de derechos exigibles en el corto plazo a las democracias locales, con un perfil centrado en las reformas del sistema vigente; y por otro lado, las que lo entienden como una reivindicación integral, que supone una transformación radical del modelo de ciudad imperante, es decir, con perspectiva anticapitalista (Marcuse, 2010; Cuenya, 2012).

Marcuse (2010) reconoce una diferencia entre “los derechos en las ciudades” (en plural) y “el derecho a la ciudad” (en singular), una diferencia entre las formas en que se usa este último en distintas “Cartas del derecho a la ciudad” y el sentido radical que le dio Henri Lefebvre. Muchas cartas, manifiestos y plataformas enumeran una serie de derechos exigibles: a la vivienda, a los servicios e infraestructura pública, a un medio ambiente sustentable, a participar en la toma de decisiones, al empleo, la educación, el esparcimiento y la libertad de expresión y reunión. Son derechos “plurales”, y ciertamente concuerdan con la demanda del derecho a “la” ciudad en el sentido unitario al que se refería Lefebvre. Sin embargo, son parciales. La demanda de Lefebvre apuntaba a lo unitario (Marcuse, 2010).

Para comprender estos dos enfoques del derecho a la ciudad, es importante tener en cuenta el contexto de surgimiento y desarrollo. La perspectiva de “los derechos en las ciudades”, donde podemos ubicar a Jordi Borja como uno de sus principales referentes académicos, debe entenderse en un marco de gestión pública, en el que se trata de intentos por brindar herramientas jurídicas para presionar hacia el acceso a derechos pendientes. Este enfoque, más institucional, suele tener una perspectiva que podríamos llamar “reformista”, porque aboga por el acceso a derechos en el aquí y ahora, sin que implique *–a priori–* realizar modificaciones estructurales en la sociedad capitalista.

La perspectiva de “el derecho a la ciudad”, por su parte, tiene dos implicaciones que potencian el concepto en comparación con la acepción plural: en primer lugar, desde una dimensión política, implica reivindicar la idea de que las demandas en realidad están necesariamente vinculadas, tanto en cuanto a la visión de la ciudad que puede satisfacer sus necesidades como también al análisis del motivo de que hoy esas demandas no lo estén, qué fuerzas impiden su concreción, y qué fuerzas, grupos y personas tienen un interés común para cumplir con sus múltiples metas. De modo que la primera implicación de la distinción es la importancia estratégica de vincular derechos/demandas aisladas en un movimiento por un derecho único que los englobe a todos (Marcuse, 2010). Desde esta perspectiva, lo que está de fondo es analizar cuáles son las potencialidades del concepto para organizar un movimiento transformador.

En segundo lugar, desde una dimensión analítica, la perspectiva de “el derecho a la ciudad” impulsa la comprensión de los conflictos en su totalidad, en el marco de un sistema común. En palabras de Marcuse: “... da paso a un examen de lo que mueve al sistema, qué produce las dificultades y qué beneficios logra, cuáles son sus debilidades y fortalezas, más allá de un simple análisis de las causas de los problemas particulares y productos de los subsistemas” (2010: 93).

Entendiendo al derecho a la ciudad desde este marco interpretativo, ¿qué relación hay entre la dinámica de producción urbana actual y el derecho a la ciudad? Siguiendo a Harvey (2012), el proceso de urbanización está íntimamente ligado al desarrollo capitalista en un sentido dialéctico: porque el capitalismo genera el excedente que permite producir la ciudad, continuar con la urbanización, y porque, a su vez, las ciudades se constituyen como espacios que permiten la reinversión del capital, absorbiendo el excedente que de forma ininterrumpida genera. La ciudad capitalista, entonces, necesita de manera permanente encontrar campos rentables para la producción y absorción del excedente de capital vía mercado, pero con ayuda del Estado. En este sentido, la *pe* se constituye en una herramienta que facilita que la ciudad opere como campo de negocios. Así, la prevalencia de una lógica que pondera el valor de cambio por sobre el valor de uso aparece como la causa fundamental de los problemas de acceso a los bienes básicos que hacen a la calidad de vida en las ciudades, en cuanto estos bienes no se producen allí donde no se asegure la ganancia (Topalov, 1979).

Harvey propone un programa hacia el derecho a la ciudad: para él, alcanzar el derecho a la ciudad implica la reapropiación colectiva del espacio urbano, la recuperación del comando y gestión del excedente urbano por parte de la clase trabajadora, que es la que produce la ciudad. Asimismo, vale la pena retomar aquello que Harvey señalaba durante el Foro Urbano Mundial en Belém: que el derecho a la ciudad no es simplemente el derecho a lo que *ya está* en la ciudad, sino el derecho colectivo a transformar la ciudad en algo radicalmente distinto.

Marcuse, interpretando a Lefebvre, señala que este, al hablar de “derecho”, no se refiere estrictamente al proceso judicial ni a las leyes, sino que más bien lo entiende como una reivindicación, una bandera bajo la cual movilizar un frente común en el conflicto en torno a la ciudad deseada. En sus palabras:

Incluso cuando puede constituir un paso en esa dirección, ayudará a los desposeídos de hoy, pero no a aquellos cuyo futuro se encuentra permanentemente. Los medios legales pueden ser un instrumento, un arma en la lucha por el derecho a la Ciudad constreñido. Pero la reivindicación del derecho a la ciudad va mucho más allá (Marcuse, 2012: 9).

En esta línea, es importante retomar las reflexiones de Harvey (2012), quien reconoce que en la práctica suele ser complejo distinguir entre iniciativas reformistas y revolucionarias, ya que muchas veces las segundas pueden allanar el camino y aportar a la organización social. En síntesis, en la disputa por el significado del derecho a la ciudad (en singular), consideramos deseable desarrollar una perspectiva anticapitalista, que tenga como horizonte inevitable la transformación social completa y, en el camino, avanzar en la organización de las comunidades a través de iniciativas tácticas de corto y mediano plazo, valiéndose de todas las herramientas jurídicas, políticas y normativas posibles que existan dentro de los marcos del sistema capitalista, pero con miras a transformarlo desde una visión estratégica.

## **Planificación urbana estratégica e intervención en el sur de la ciudad: el Distrito Tecnológico**

A partir de la década de 1990, la ciudad de Buenos Aires ha adoptado el modelo de pe antes reseñado tomando la experiencia de Barcelona, centrado en la necesidad de atraer inversiones directas e indirectas, revitalizar áreas abandonadas por procesos de desindustrialización y posicionarse como una ciudad competitiva a nivel mundial, en sintonía con muchas otras ciudades que han buscado su lugar en el orden global o regional. Algunos de los elementos fundamentales que se han tomado del “modelo Barcelona” de planificación estratégica son la propuesta del consorcio o articulación público-privado, el “*city marketing*” y la “monumentalidad” como políticas para crear centralidad (Borja, 2011).

En el marco de un plan general de “revitalización del sur” de la caba (área históricamente degradada, con un pasado industrial desarticulado durante el neoliberalismo, escasa presencia del estado y concentración de población trabajadora de muy bajos ingresos), varias comunas han sido recientemente afectadas por políticas de desarrollo económico y planeamiento urbano. Como marco normativo general, pueden mencionarse en este sentido el Plan Urbano Ambiental y más recientemente el Modelo Territorial Buenos Aires 2010-2060, este último dependiente del Ministerio de Desarrollo Urbano (mdu). Así, la Comuna 4 viene siendo foco de intervenciones a través de la creación de diferentes distritos productivos (“Distrito de Diseño”, en Barracas, “Distrito de las Artes” en La Boca y “Distrito Tecnológico” en Parque Patricios y Nueva Pompeya). La promoción de distritos económicos es una idea tomada a partir de la experiencia del 22@ en Poblenou, Barcelona.



El supuesto que está detrás de estas políticas (dependientes de Desarrollo Económico) es que la radicación de industrias creativas y del conocimiento en territorios con una economía urbana degradada genera sinergias locales que revalorizan los barrios. Esto es “medido” por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (goba ) mediante el índice de equitatividad territorial, que supone la necesidad de equilibrar el valor del suelo entre el norte y el sur de la ciudad, haciendo que este último aumente.

En este marco, a partir de diagnosticar una vacancia en los usos productivos del área, se desprende en materia económica la Ley 2972 (y su modificatoria 5234) de creación de un distrito económico, denominado Distrito Tecnológico (dt ), para los barrios de Parque Patricios, y en menor medida, Nueva Pompeya y Boedo. Se trata de la delimitación de un área comprendida por las Avenidas Sáenz, Boedo, Chiclana, Sánchez de Loria y Brasil, las calles Alberti y Manuel García y la Avenida Amancio Alcorta, en ambas aceras, donde se incentiva la radicación de empresas de tic,<sup>2</sup> en consonancia con los modelos productivos de las ciudades a nivel internacional: industrias creativas, del sector terciario y cuaternario de la economía, de alto valor agregado, bajo impacto ambiental y compatibles con otros usos del suelo, en especial, los residenciales. Los incentivos para la radicación de empresas se basan fundamentalmente en la exención de todo tipo de impuestos (Alumbrado, Barrido y Limpieza –abl–, residuos secos por construcción, ingresos brutos, sellado por adquisición de inmuebles), durante los primeros 10 años, siempre y cuando mantengan o incrementen la cantidad de personal empleado.

---

<sup>2</sup> Algunas de las actividades incluidas son: desarrollo total y parcial, y puesta a punto de software, servicios orientados a la seguridad y confiabilidad informática, edición de portales web, producción de hardware, servicios de actualización y capacitación docente, ingeniería informática, servicios biotecnológicos, impresión en 3D, entre otras.



y algunos locales gastronómicos tradicionales se *aggiornan* para recibir a un nuevo público consumidor.<sup>3</sup>

Algunas cifras que nos ayudan a aproximarnos cuantitativamente a las transformaciones territoriales son las siguientes: entre 2001 y 2012, el precio promedio de las viviendas en Parque Patricios creció a una tasa levemente superior que en el resto de los barrios porteños durante ese período (26% contra 23%, respectivamente); el costo de los alquileres comerciales fue, entre 2000 –año de creación del dt– y 2011, un 21% superior en Parque Patricios, en relación con el promedio del resto de los barrios porteños; entre los años 2001 y 2012 la superficie permitada para obras en Parque Patricios, con respecto al total de la ciudad, alcanzó el 0,94% del total construido, mientras que en 2012 es la primera vez que la superficie edificada en Parque Patricios alcanzó el 3,5% del total edificado en la ciudad (cippec, 2013; cedem, 2015).<sup>4</sup>

Ahora bien, ¿qué había antes del dt en Parque Patricios?, ¿es un área de *vacancia*? Se trata en su mayoría de un barrio compuesto por un tejido residencial consolidado, y con una importante área industrial al sur del barrio, que en la actualidad se compone fundamentalmente de galpones para depósito y actividades de logística. Al contrario del supuesto que ha llevado al gobierno a realizar estas intervenciones, algunas investigaciones dan cuenta de que no existen altos niveles de vacancia en los usos productivos del área, es decir, la mayoría de las unidades económicas se encuentran activas. Por otra parte, en los años que lleva el dt, la tendencia es a que las empresas que se radican ocupen zonas consolidadas del barrio y reemplacen usos no productivos por oficinas, es decir, el dt no estaría logrando revertir el supuesto problema de la vacancia de los usos industriales como se propuso con la ley (Depetris, 2015).

## **El ex Molino Osiris: crónica de una disputa abierta**

A partir de los impactos socioeconómicos de experiencias como el 22@ en Barcelona, algunos autores han acuñado términos como “gentrificación productiva” para referirse a un proceso de recambio de tradicionales industrias

---

<sup>3</sup> Al momento de la publicación de este artículo, los datos se han actualizado y precisado y se encuentran disponibles para su consulta en Lerena Rongvaux y Orozco (2020).

<sup>4</sup> Al momento de la publicación de este artículo, estas cifras se han actualizado y precisado. Se encuentran disponibles para su consulta en Lerena Rongvaux (2019).

productivas mecánicas, con trabajadores poco calificados, en grandes predios, hacia industrias del sector terciario, ligadas a la producción y circulación de bienes inmateriales (información), con trabajadores de alta calificación (Dot Jutgla *et al.*, 2010). ¿Estamos ante este tipo de procesos en el área comprendida por el dt en la caba?

El ex Molino Osiris es un molino harinero, el último de la ciudad de Buenos Aires. Hace casi cien años que se encuentra emplazado en Pedro Chutro 3168, en el barrio de Parque de los Patricios, apenas unas cuadras al sur del parque homónimo. Antes de declararse su quiebra, trabajaban allí 30 personas. Según nos relata Emanuel, un trabajador y vocero del conflicto, la fábrica se encontraba en pleno funcionamiento, aunque la capacidad productiva venía siendo subexplotada en los meses anteriores a la quiebra.

Este edificio productivo es una marca en el barrio de su perfil industrial histórico. La política productiva en la ciudad desde la década del setenta ha ido en el sentido del desaliento de las industrias manufactureras tradicionales, que de a poco se han ido trasladando hacia los suburbios del área metropolitana, en el marco de los procesos globales de reconfiguración productiva propios de la historia del capitalismo (Goicoechea, 2014). Siguiendo los lineamientos de la peu, es claro que contrasta con el perfil de innovación productiva e industrias creativas al que la ciudad aspira.

El 11 de septiembre del año 2014 fue el último día de trabajo. Los trabajadores se presentaron a trabajar como cualquier día y sorpresivamente se enteraron de que el dueño había declarado la quiebra. Desesperados, sin experiencia en organización sindical, los 30 trabajadores fueron tejiendo redes para evaluar qué hacer, ante la amenaza de perder los puestos de trabajo. Unos 10 trabajadores aceptaron la negociación con la patronal y se fueron. El resto recibió apoyo del gremio para sostenerse y de referentes locales de empresas recuperadas, como lo son impa (Industrias Metalúrgicas y Plásticas Argentina) y la cooperativa formada por los trabajadores del Hotel Bauen, que, compartiendo saberes y experiencias de lucha les acercaron alternativas, a partir de lo cual se fue configurando la posibilidad de pensarse como cooperativa de trabajo. Junto con ellas, el 4 de noviembre de ese mismo año decidieron tomar la fábrica, convencidos de que podía seguir funcionando. El 19 de enero del año siguiente, se dio un intento de desalojo a través de unas patotas enviadas por el dueño. Esto pudo ser evitado gracias al aviso que una vecina dio a las fuerzas de seguridad, que impidieron el accionar de las patotas.

Al tratar de explicar los motivos del impredecible cierre de la fábrica, lo primero que surgió entre los trabajadores fue su posible relación con las transformaciones territoriales que se vienen dando en el barrio. Así pues, aseguran que la única razón para intentar cerrar la fábrica era un interés inmobiliario por parte de los dueños. En una zona con precios del suelo en alza, se trata de un predio con mucho potencial para la especulación inmobiliaria. De esta manera, el caso podría reflejar una situación de gentrificación productiva.

El ex Molino Osiris impacta por su fisonomía, y es hoy casi un enclave en el nuevo barrio porteño. Enclave en dos sentidos: físicamente, porque posee una enorme superficie y está emplazado a tan solo una cuadra de la sede gubernamental, y funcionalmente, porque responde a un tipo de actividad económica del “viejo Parque Patricios”.

El caso del ex Molino Osiris ha sido tomado por diversas organizaciones barriales y políticas como un ejemplo de conflicto y disputa de un modelo de ciudad y de economía. Incluso los trabajadores han participado de instancias de organización barrial frente a las transformaciones del dt, como la Asamblea de la Comuna 4. La experiencia ha recibido un gran apoyo por parte de diversas organizaciones y vecinos, que apuestan a la vida del molino por motivos que van desde la nostalgia por el barrio, pasando por la reivindicación de las luchas obreras y de la economía social, hasta la disputa más general por el derecho a la ciudad.

Actualmente, los trabajadores se encuentran en proceso de transformar el viejo Molino Osiris en la cooperativa “31 de Octubre”. Para el barrio y las organizaciones sociales de izquierda, es un nuevo espacio cultural y político, ícono de resistencias, donde se han realizado varios festivales importantes, además de visitas constantes por parte de diversos colectivos de estudiantes y organizaciones, que se acercan para conocer la historia, relatada una vez tras otra con mucha paciencia por sus trabajadores.

## Imagen 2. Imágenes de la lucha del Molino Osiris



Fuente: Facebook “Molino Osiris en lucha”.

## Reflexiones finales

Como tratamos de dar cuenta a lo largo del trabajo, Parque Patricios es un barrio obrero de la zona sur de la caba, que está atravesando importantes transformaciones territoriales, las cuales lentamente van cambiando el perfil tradicional del barrio. Estos cambios se desprenden de un modelo de gestión del espacio público y de renovación urbana orientado por la planificación urbana estratégica, el cual busca reposicionar a este barrio en el resto de la ciudad, reproduciendo a escala intraurbana la búsqueda de atractividad para las inversiones privadas, la imagen de una ciudad sustentable y creativa y, derivado de esto, la atracción a nuevos consumidores que reactiven la economía local.

Junto con la llegada de nuevas empresas tic y cadenas comerciales, el caso del ex Molino Osiris parece cristalizar, ante la pregunta ¿ciudad para quienes?, el perfil de clase –tanto de los trabajadores como los residentes– que se busca atraer al nuevo barrio.

Por otra parte, la lucha del ex Molino Osiris por constituirse como cooperativa desafía el modo hegemónico de producir, tanto como al tipo mismo de producción que desde el estado se busca desarrollar en el dt. En este sentido, representa ese derecho colectivo a transformar la ciudad, y no solo a gozar de lo que *ya existe* en ella, tal como nos propone Harvey. No se trata solo de una lucha por mantener los puestos de trabajo; se trata de cambiar, al menos en su escala, las propias relaciones sociales de producción y con la comunidad local.

Aunque se trata de un proceso en curso, y aún es difícil medir los impactos sociales de estas transformaciones, es posible arriesgar que los efectos gentrificadores de estas políticas son parte misma, un *efecto deseado* de la propuesta de rehabilitación del sur, en cuanto se promueve vía inversión pública la valorización del suelo como política de equitatividad territorial. Pero aumentar el valor del suelo para acercarlo al de la zona norte no es otra cosa que negar la división *social* que se traduce *territorialmente*: es correr la línea de acceso a la ciudad de los grupos sociales que no puedan afrontar estos aumentos.

Además de la lucha de los trabajadores del ex Molino Osiris, otros conflictos emergentes de las políticas de rehabilitación en el barrio se vienen haciendo presentes, aunque en forma aún desarticulada: problemas para circular y estacionar de los vecinos y las vecinas, proyectos de estacionamientos riesgosos, desalojos de huertas comunitarias, avances sobre espacios públicos vecinales, abandono de edificios culturales como el Cine Teatro Urquiza, hostigamiento de murgas en el espacio público como parte de la política de control social, cierre de centros culturales autogestivos, entre muchos otros. El derecho a la ciudad podría ser una estrategia política de convergencia de distintas reivindicaciones, hoy aisladas. Poner en diálogo este caso con otros del barrio y la ciudad, permitiría mostrar el “proceso completo”, aunar esfuerzos y potenciar demandas.

## Bibliografía

- Borja, Jordi (2011). *Luces y sombras del urbanismo en Barcelona*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel (1998). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- cippec (2013). “Un análisis preliminar de los posibles efectos económicos de la política de distritos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El caso del Distrito Tecnológico”. Documento de trabajo N° 118.

Disponible en: [https://issuu.com/cippecc/docs/118\\_dt\\_igydp\\_distrito\\_tecnologico/1](https://issuu.com/cippecc/docs/118_dt_igydp_distrito_tecnologico/1).

- Cuenya, Beatriz (2012). “Cómo hacer de la ciudad una ecuación posible. Las visiones de David Harvey y Jordi Borja sobre el derecho a la ciudad”. *Revista Café de las Ciudades*, año 11, n° 120, octubre. Disponible en [http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica\\_120.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica_120.htm).
- De Mattos, Carlos Antonio (2004). “De la planificación a la *governance*: implicancias para la gestión territorial y urbana”. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, n° 107, pp. 9-23.
- Depetris Chauvin, Pablo (2015). *Transformación y revitalización urbanas en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires: el caso del Distrito Tecnológico (2008-2014)*. Tesis de licenciatura, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Dot Jugla, Esteve; Casellas, Antonia y Pallares-Barbera, Montserrat (2010). “Gentrificación productiva en Barcelona: efectos del nuevo espacio económico”. IV Jornadas de Geografía Económica, Grupo de Geografía Económica de la Asociación Española de Geógrafos, Universidad de León, León.
- Espina, Héctor; Foray, Facundo; Lerena Rongvaux, Natalia y Moroni, Martín (2013). “Planeamiento Estratégico en la Ciudad de Buenos Aires: ¿qué ciudad *desea* el Modelo Territorial?”. XIV Encuentro de Geógrafos de América Latina, Lima, Perú, 8 al 12 de abril.
- Garnier, Jean Pierre (1976). “Planificación urbana y neocapitalismo”. *Geocrítica*, año 1, n° 6.
- Goicoechea, María Eugenia (2014). “La ciudad de Buenos Aires como ámbito y objeto de negocios. Reflexiones en torno a la gestión urbana del Distrito Tecnológico Parque Patricios”. *Quid 16*, n°4. Disponible en <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/1157>.
- Goicoechea, María Eugenia y Giusti, Mariana (2018). “Desnaturalizar los abordajes sobre la desigualdad urbana en el sur porteño”. *AREA*, n° 24, pp. 73-87. Disponible en <https://area.fadu.uba.ar/area-24/goicoechea-giusti24/>.



- Green, Ricardo (2005). “Pensar, dibujar, matar la ciudad: orden, planificación y competitividad en el urbanismo moderno”. *EURE*, vol. xxi, n° 94, pp. 75-95.
- Harvey, David (2012). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Lefebvre, Henri (1978 [1969]). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.
- Lerena Rongvaux, Natalia (2019). *Políticas de renovación urbana y valorización del mercado inmobiliario y de suelo, en el sur de la Ciudad de Buenos Aires. El caso del Distrito Tecnológico. 2008-2018*. Tesis doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.
- Lerena Rongvaux, Natalia y Orozco, Hernán (2020). “Economías creativas y renovación urbana. Nuevos usos y usuarios en Parque Patricios, Ciudad de Buenos Aires”. *INVI*, vol. 35, n° 98, pp. 1-44. Disponible en <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/63174>.
- Marcuse, Peter (2010). “¿Los derechos en las ciudades y el derecho a la ciudad?”. En *Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile: Habitat International Coalition.
- (2012). “¿Qué derecho para qué ciudad en Lefebvre?”. *Urban*, n° 502.
- Marrero Guillamón, Isaac (2003). “¿Del Manchester catalán al Soho barcelonés? La renovación del barrio de Poblenou en Barcelona y la cuestión de la vivienda”. *Scripta Nova*, n° 146. Disponible en: [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(137\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(137).htm).
- Rodríguez, María Carla; Arqueros Mejica, Soledad; Rodríguez, María Florencia; Gomez Schettini, Mariana y Zapata, María Cecilia (2011). “La política urbana ‘PRO’: continuidades y cambios en contextos de renovación en la Ciudad de Buenos Aires”. *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura, Sociedad*, vol. 11, n° 11. Disponible en <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/crn/article/view/568>.
- Sargatal Bataller, Alba (2003). “La vivienda en el centro histórico de Barcelona. El caso de la rambla del Raval”. *Scripta Nova*, n° 146. Disponible en [http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146\(069\).htm](http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-146(069).htm).
- Socoloff, Ivana; Colombo, Ana; Kitay, Iván; Maltz, Hernán; Rullansky, Ignacio; Seia, Guadalupe; Stiberman, Laura y Urdampilleta, Magdalena (2012). “Gobernar Buenos Aires. Un estudio sobre las racionalidades políticas en torno al desarrollo local a partir del caso del Distrito Tecno-

lógico de Parque Patricios (2008-2012)”. VII Jornadas de Sociología, Facultad de Humanidades y Ciencias de La Educación, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 5 al 7 de diciembre.

Tabakman, Elisa (2001). “El Casc Antic de Barcelona: ¿actuación urbanística o ‘limpieza social’?”. *Scripta Nova*, nº 94. Disponible en <http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-67.htm>.

Topalov, Christian (1979). *La urbanización capitalista: algunos elementos para su análisis*. Traducción para uso interno de la Cátedra de Sociología Urbana, Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Vainer, Carlos (2000). “Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano”. En Arantes, Otília; Vainer, Carlos y Maricato, Erminia (coords.), *A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.

Parte 3  
Transformaciones económicas  
y derecho a la ciudad



# Capítulo 6

## Heterotopías y vulneraciones al derecho a la ciudad

El caso del conflicto Centro Cívico/Hospital Borda  
en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires<sup>1</sup>

*Betina Guindi*

### Introducción

*Si yo tuviera que elegir mi lugar de nacimiento, habría elegido [...] un estado donde todos los individuos se conozcan los unos a los otros y donde ni las oscuras maniobras del vicio ni la modestia de la virtud pudieran ocultarse de la atención y el juicio públicos, y donde el placentero hábito de verse y conocerse entre ellos convirtiera el amor a la patria en amor a los ciudadanos, más que en amor a la tierra.*

J. J. Rousseau, *Basic Political Writings*

Históricamente, Buenos Aires ha permitido construir miradas, relatos e imágenes tan prolíferas como controversiales respecto de su fisonomía y la de sus

---

<sup>1</sup> Las reflexiones vertidas en el presente trabajo forman parte de la tesis doctoral: *Habitar Buenos Aires. El derecho de ciudad ante la actual forma política urbana*, Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Al momento de la escritura de este capítulo la tesis estaba en curso.

habitantes –los porteños–; figuraciones entre las cuales predominó la de la ciudad más europea de Latinoamérica, empapada de las ideas modernizadoras de vieja data. En los años setenta, a raíz de una serie de transformaciones, la ciudad comenzó a ser interpretada también en clave de norteamericanización –fundamentalmente a partir de los flujos de capitales internacionales– y latinoamericanización –producto de las migraciones de países limítrofes– (Gorelik, 2004). Imágenes que, antes que un despliegue progresivo, encontraron y encuentran yuxtaposiciones e hibridajes varios. No obstante, estas imágenes o figuraciones están lejos de pertenecer a una suerte de *plano cultural*, ajeno a las cuestiones político-económicas. Por el contrario, encarnan la vieja disputa por la forma de la *polis*, aquello que Hannah Arendt ha entendido como algo más que el espacio geográfico:

... la organización de la gente, tal como surge de actuar y hablar juntos, y su verdadero espacio se extiende entre las personas que viven juntas para este propósito, sin importar dónde estén. “A cualquier parte que vayas, serás una polis”: estas famosas palabras no solo se convirtieron en el guardián fiel de la colonización griega, sino que expresaban la certeza de que la acción y el discurso crean un espacio entre los participantes que puede encontrar su propia ubicación en todo tiempo y lugar. Se trata del espacio de aparición en el más amplio sentido de la palabra, es decir, el espacio donde yo aparezco ante otros como otros aparecen ante mí, donde los hombres no existen meramente como otras cosas vivas o inanimadas, sino que hacen su aparición de manera explícita (Arendt, 2009: 221).

Lo que está en juego, en definitiva, es la pregunta por *los modos de habitar la ciudad* y con ello, los modos de ser/aparecer del ciudadano, y esto se encuentra irremediabilmente enlazado a las configuraciones que adquiere el espacio urbano en un tiempo determinado.

En el espacio actual de la ciudad coexisten distintos proyectos, experiencias y realidades que se articulan, se superponen, se laceran mutuamente. Un *mismo tiempo* que se teje conflictivamente pero que es, a su vez, el tejido de muchos tiempos. Por eso no existe una Buenos Aires neoliberal como tal. O mejor dicho, no existe una Buenos Aires *meramente* neoliberal aunque bien sea preciso asumir que hoy es esa la lógica que predomina –en la ciudad, en el mundo–. Tampoco parece demasiado fértil leer el arribo del neoliberalismo como la *simple aplicación* de un modelo neoliberal homogéneo y preconstituido de manera plena. Carecería de sentido sostener que se trató de una irrupción de fenómenos absolutamente novedosos cuando, en realidad, el particular –y “exitoso”– modo de implementación de las lógicas neoliberales en esta ciudad

tuvo relación con cierta sedimentación de capas previas (Gorelik, 1999, 2004). En ese sentido, el imperativo histórico a ser lugar de *desembarco* privilegiado de las tendencias mundiales favoreció la implementación de ciertos rasgos y operatorias neoliberales en el espacio porteño en las últimas décadas del siglo xx.

Con el neoliberalismo, la vida en las ciudades se volvió mucho más difícil: se sacudieron los más diversos órdenes de la vida humana. La lógica neoliberal mostró su lugar directriz, particularmente en lo atinente a los *usos del suelo urbano*: novedosos desarrollos arquitectónicos convertían antiguos espacios públicos en espacios privatizados; nuevas formas de espacios privados demolían a las clásicas viviendas urbanas; renovadas formas y espacios de consumo, proliferación de instituciones educativas de gestión privada, entre otros, transfiguraban paisajes, hábitos y circulaciones por el espacio de la ciudad (Pírez, 2009). Frente a ello, en numerosos trabajos académicos y movimientos sociales comenzó a circular un concepto acuñado tiempo atrás –la *gentrificación*<sup>2</sup> que permitía describir la fuerza de los procesos hegemónicos que se venían experimentando a partir de la remercantilización del uso del suelo propiciada de manera eminente por *holdings* inmobiliarios transnacionales con la anuencia de gobiernos nacionales y/o regionales, y cuya principal operatoria/consecuencia consistía en el desplazamiento y/o exclusión de los sectores populares de sus espacios de hábitat tradicionales. Una operatoria que activó procesos de subjetivación que lúcidamente habían sido caracterizados por Foucault (2007) como el *arte de gobierno neoliberal*.

De modo que lejos de ser expresión de meras mutaciones en la forma urbana o de problemas estrictamente territoriales, la *novedosa* (y más desigualitaria aún) distribución de lo sensible (Rancière, 2009) –que podría ejemplificarse en la coexistencia hostil de ciertos cuerpos gobernados por el hedonismo y la moral del miedo junto con otros cuerpos excluidos, *cartoneando* en despojos ajenos– anunciaba la exacerbación de la exclusión social y de las vulneraciones a los *derechos de ciudad* (Balibar, 2004), montando descarnados procesos de *desdemocratización* (Balibar, 2012, 2013).

<sup>2</sup> Si bien este concepto comenzó a circular en la década del sesenta, en los últimos años viene siendo objeto de múltiples debates y desplazamientos semánticos (Slater *et al.*, 2004; Lees *et al.*, 2010). Sin embargo, como sostiene Janoschka: “El término de gentrificación tiene un significado específico que va más allá de describir de forma neutra los procesos de transformación en la ciudad. Tiene un bagaje político. Tiene la capacidad de articular la reivindicación política y esto le hace un término muy útil tanto para los movimientos sociales como para articular propuestas y críticas a la ciudad neoliberal contemporánea”. Entrevista disponible en <https://elnolugar.lamula.pe/2015/09/29/la-gentrificacion/frankchute/> (fecha de consulta: 3 de octubre de 2015).

La pregunta por *los modos de habitar la ciudad hoy*, se dirige entonces a indagar en las (re)configuraciones del tejido sensible (Rancière, 2009) que, durante las últimas décadas, se produjeron a partir del despliegue del neoliberalismo a nivel mundial y regional, y de su particular *arribo* al espacio de la ciudad de Buenos Aires. Así presentada la cuestión, se abre la discusión respecto del funcionamiento de las *formas de exclusión de la vida: heterotopía de desviación* (Foucault, 1984), *estado de excepción* (Agamben, 1998) o simplemente *exclusión heterogénea y multiforme* (Balibar, 2004, 2012, 2013) son algunos de los conceptos a debatir —que la brevedad de estas páginas solo permite apenas mencionarlos—. No obstante, sin lugar a dudas, todos ellos iluminan con bastante intensidad el interrogante acerca de *¿quién es digno de ser porteño y quién goza hoy de los derechos de ciudad en Buenos Aires?*

Dicho en otros términos, la preocupación radica en indagar en las tramas que se tejen en las prácticas y discursos en torno de la ciudadanía —y sus prácticas de denegación— (Balibar, 2012) en el espacio urbano porteño, atendiendo a las exclusiones que se ven exacerbadas por parte de un modelo que radicaliza la exclusión. Entre otras posibles, en esta ocasión la propuesta es hacer foco en el conflicto que se suscitó en torno de un hospital de salud mental, espacio que, según Michel Foucault (1984), podría entenderse en términos de heterotopías de desviación, dentro de las cuales se ubica a aquellos individuos con un comportamiento caracterizado como desviado respecto a las normas socialmente exigidas. La función social que guarda esa *desviación* —junto con otros aspectos estrictamente ligados a la gubernamentalidad neoliberal— permite explicar el escaso repudio social pese a la contundencia de las imágenes de represión.

En esa clave, en estas páginas se abordará el caso del conflicto Centro Cívico/ Hospital Mental Borda. Se trata de un caso que, si bien tuvo su momento más álgido en la jornada del 26 de abril de 2013, se inscribe en una disputa de un alcance bastante mayor que involucra tanto a trabajadores de la salud, pacientes y organizaciones sociales como a *holdings* inmobiliarios y al mismo gobierno de la ciudad. No obstante, el interés en él debe leerse en los términos de aquello que en su libro *Signatura Rerum* (2010) el filósofo italiano Giorgio Agamben ha denominado *caso paradigmático*. Refiere a aquel que, sosteniendo y exhibiendo su singularidad logra dar inteligibilidad a un campo mayor. Lo importante es que la inteligibilidad no precede a los fenómenos, sino que, precisamente, se va dando junto con estos. De modo que la decisión de transitar por el conflicto del Centro Cívico/Borda (así como la preocupación por las denominadas heterotopías de desviación), no pretende avanzar hacia una generalización, sino justamente constituir un procedimiento para la comprensión de problemas



conceptuales de otro orden, en particular, el de la ciudadanía y sus derechos. En ese sentido, el procedimiento que aquí se elige no es lejano tampoco a lo que propone Rancière cuando sostiene:

Parto de ahí, de un conjunto de escenas en que aparece siempre la misma cuestión de las fronteras, de los puntos de distribución, y los construyo como lo que eventualmente permite interrogar lo que pueden querer decir cosas tales como, por ejemplo, el pensamiento, la literatura, la política, la estética (Rancière, 2014: 80).

Lo que persigue este proceder es establecer vinculaciones entre fenómenos no homogéneos, pero sin pretender o, mejor dicho, *sin resbalar* hacia una homogeneidad, sino buscando el punto de *atascamiento*, allí donde el planteo encuentra resistencia “todo el tiempo estoy deshaciendo la tela y volviendo a hacerla” (2014: 58), dice Rancière. Tal como se venía proponiendo, esta renuncia a la homogeneidad obliga también a aceptar la condición de lo específico, de lo singular. En ese sentido, la escena suscitada en torno del conflicto Centro Cívico/Borda, en su singularidad, pero al mismo tiempo en su relación con otras tantas escenas, aporta a la comprensión de los procesos de neoliberalización en el espacio porteño y su impacto en el despliegue de las posibilidades de la ciudadanía.

## **Breve digresión sobre la conceptualización del espacio. La ciudad: ¿cuestiones de forma o de política?**

En “Otros espacios”, un artículo de 1984, Foucault sostiene que habría que pensar la época actual como la época del espacio, que se presenta más bien como una red que religa puntos antes que a partir de la preeminencia temporal clásica: “En todo caso, creo que la inquietud de hoy concierne fundamentalmente al espacio, sin duda mucho más que al tiempo; el tiempo no aparece probablemente sino como uno de los juegos de distribución posible entre los elementos que se reparten en el espacio” (Foucault, 1984: 2).

En principio, parece que la problematización del espacio no podría escindirse de las cuestiones referentes al tiempo. Esto no solo es propuesto por Foucault, sino que lo interesante es que esta preeminencia del espacio en su dimensión relacional y en su condición temporal atraviesa y sostiene algunas de las más interesantes producciones de los últimos años. Acaso, ¿no está operando un concepto de espacio de estas características en los trabajos de Adrián

Gorelik (1999, 2004, 2010) y de la geógrafa Doreen Massey (2005), de las preocupaciones de teóricos como Saskia Sassen (2001, 2010) o tantos otros, incluida la vasta bibliografía ligada a los estudios urbanos actuales?

Algo de esto propone en otro lenguaje Rancière cuando asume al espacio como lugar material, pero también como simbolización de una distribución, de un conjunto de relaciones (2014). No está pensando en un espacio de origen, sino como el lugar en que se definen ciertas escenas (“En una escena, el pensamiento y la imagen ya no se distinguen [...]. Lo que constituye para mí la escena es esa complejidad de niveles de significación y esa transversal entre los del discurso [Rancière, 2014: 89]). Ahora bien, si en sus escritos hay una preeminencia de la dimensión espacial por sobre la temporal, no es para adoptar una visión ahistórica, sino que lo que procura es una crítica a la noción clásica de tiempo que termina coartando la posibilidad de dar con la cuestión de la coexistencia, vital para pensar la relacionalidad, y con ello, la conflictividad.<sup>3</sup> En ese sentido es que propone e insiste con la espacialidad de la metáfora de la *distribución del espacio sensible*:

... a ese sistema de evidencias sensibles que al mismo tiempo hace visible la existencia de un común y los recortes que allí definen los lugares y las partes respectivas. Un reparto de lo sensible fija, entonces, al mismo tiempo, un común repartido y partes exclusivas. Esta repartición de partes y de lugares se funda en un reparto de espacios, tiempos y de formas de actividad que determina la manera misma en que un común se ofrece a la participación y donde los unos y los otros tienen parte en ese reparto [...]. Es un recorte de tiempos y espacios, de lo visible y lo invisible, de la palabra y del ruido que define a la vez el lugar y la problemática de la política como forma de experiencia (Rancière, 2009: 9-10).

En realidad, el problema de fondo consiste, ante todo, en una cuestión estético-política, entendida como “un modo de articulación entre maneras de hacer, las formas de visibilidad de esas maneras de hacer y los modos de pensabilidad de sus relaciones, lo que implica una cierta idea de efectividad del pensamiento” (Rancière, 2009: 7). En ese sentido, la partición de lo sensible atañe a la ciudad. Configura sus partes, instituye sus tiempos, distribuye su todo. Por eso, la potencia política de la ciudad no se restringe, parafraseando a Sennett (1994) a los problemas del cuerpo –y de la piedra– aunque sin duda los involucra. A su vez,

---

<sup>3</sup> “Desde este punto de vista, el pensamiento del tiempo es totalmente central en mi trabajo, pero se trata del pensamiento del tiempo como división entre temporalidades antagónicas, ante el pensamiento del tiempo como tiempo de la promesa o de su aplazamiento” (Rancière, 2014: 89).

si este filósofo recurre al término *partición*, es para tomarlo en el doble sentido de *comunidad y separación*. Es decir, por un lado, aparece la preocupación por el *ser-en-común*; pero al mismo tiempo, la asunción de la inerradicabilidad de la conflictividad social como vía para tramitarlo.

De modo que la relevancia de la cuestión del espacio no supone solo una ampliación de los problemas territoriales en pos de proponer una suerte de imbricación entre los problemas del territorio –la forma– y la política. *La forma es política* en cuanto habla de una distribución de lo sensible, entre el todo y aquello que se excluye (Rancière, 1996), lo cual supone *habitar una ciudad, ante todo, como gesto político*. Por eso, si la política se despliega como un objeto litigioso, la ciudad como *forma política* expone ese litigio. En la dinámica actual de las sociedades capitalistas con creciente tecnologización de la comunicación (Castells, 2011), se diseminan las relaciones de poder, pero también se generan resistencias, nuevos litigios, en las espacialidades intangibles de no copresencia de los cuerpos, como son las nuevas redes sociales virtuales. Estas son las coordenadas más específicas desde las cuales se propone echar luz sobre el conflicto acaecido en las adyacencias de un hospital de salud mental de la zona sur de la ciudad.

### ***Un iceberg con varias puntas: la cuestión del mercado del suelo en la Buenos Aires neoliberal***

“*El Centro Cívico es la punta del iceberg del negocio inmobiliario*”. Estas fueron las palabras empleadas ante una multitud por el dirigente José Luis Matassa, secretario general de la Asociación de Trabajadores del Estado, en el acto en repudio a la represión por parte de la Policía Metropolitana, frente a la jefatura porteña pocos días después del 26 de abril.<sup>4</sup> ¿A qué *iceberg* estaba haciendo referencia? En buena medida, lo que se denunciaba eran las nuevas formas de mercantilización de lo social que, en coincidencia con los modos de reestructuración socioeconómica neoliberal a nivel global, encontraron en Buenos Aires un espacio fecundo a partir de las últimas décadas del siglo xx. De todos modos, si bien esta apareció más filosa e hiriente que otras, la escena porteña venía mostrando hace tiempo otras puntas del *iceberg* y, al igual que en las principales urbes del mundo, el mercado del suelo venía despertando creciente interés por parte de grupos empresarios nacionales o transnacionales, dentro

---

<sup>4</sup> <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-219069-2013-05-01.html>.

de la lógica de despliegue del neoliberalismo a nivel mundial. Como señala Foucault (2007), en las primeras décadas del siglo xx comenzó a desplegarse la crisis del arte de gobierno liberal, lo cual desató respuestas de distinta índole. Por un lado, la propuesta de Keynes asumía que la vía de solución frente a la problemática del desempleo y demás perjuicios ocasionados por la caída de la Bolsa de Nueva York de 1929, radicaba en políticas de tipo macroeconómicas que, en términos generales, apuntaban a una economía dirigida, la planificación y el intervencionismo estatal. Por otra parte, surgieron también mecanismos tendientes a ponerle límite a las distintas expresiones de intervencionismo estatal que refieren a lo que Foucault (2007) dio en llamar *programación neoliberal*, uno de cuyos nortes estaría dado por una repulsión al intervencionismo estatal de tipo keynesiano –“fobia al Estado” (2007: 94)–, que brega por una suerte de subsumción de la lógica de la política a la lógica del mercado. Así, el despliegue del orden neoliberal en las últimas décadas del siglo xx propagó una reestructuración del capitalismo mundial (Harvey, 2008; Theodore *et al.*, 2009), asociado a procesos de globalización caracterizados por el incremento de los mercados financieros internacionales de servicios y la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos países del mundo (Sassen, 2001).

No obstante, el modo particular que adquiere bajo la programación neoliberal el gobierno de la vida supone una intervención sobre la sociedad en su *trama y espesor* “para que los mecanismos competitivos, a cada instante y en cada punto del espesor social, puedan cumplir el papel de reguladores” (Foucault, 2007: 179). De modo tal que no se trata de un gobierno económico, sino de un gobierno de sociedad que remite no tanto a una política de *laissez-faire* o mercantil, sino a una *ética social de empresa*. Esto supone que, a diferencia del momento liberal, la programación neoliberal atribuye o, más bien, asigna para los mecanismos económicos de la competencia un lugar relevante (el mayor volumen posible en la sociedad). Entonces, la noción de *homo oeconomicus* que operó en el arte de gobierno liberal como relativa a las conductas de los individuos en el ámbito del mercado, comienza a encontrar lugar de despliegue en otras dimensiones de la vida social (2007).

Foucault repara en el término *Vitalpolitik* para profundizar en la cuestión. Retoma este término de Rüstow, sociólogo y economista alemán, a quien se atribuye buena parte de las teorizaciones sobre la economía social de empresa, la cual supone una distancia importante respecto de la noción de política social propia de una economía de bienestar. Para Rüstow, la *Vitalpolitik* es:

Una política de la vida que no esté esencialmente orientada, como la política tradicional, hacia el aumento de salarios y la reducción del tiempo

de trabajo, sino que tome conciencia de la situación vital de conjunto del trabajador, su situación real, concreta, de la mañana a la noche y de la noche a la mañana (citado por Foucault, 2007: 185; pie de página).

La *política sobre la vida*, entonces resulta un modo de “constituir una trama social en la que las unidades básicas tengan precisamente la forma de empresa, porque la propiedad pues ¿qué es la propiedad privada si no una empresa? ¿Qué es una vivienda individual sino una empresa?” (Foucault, 2007: 186).

Esta concepción supone el descrédito de la concepción de universalidad de derechos o, dicho en otros términos, una revalorización del derecho a la propiedad por sobre la universalidad de la ciudadanía (Murillo, 2008). La posibilidad de instalación de este nuevo ordenamiento radica, como señala Foucault (2007), en la extensión de la racionalidad de mercado en todos los ámbitos no económicos. Pero fundamentalmente, la crisis de ciertos principios universalizadores de la modernidad clásica resulta un aspecto fatal que se traduce en la expulsión de grandes sectores de la población, dando lugar a procesos profundamente desdemocratizadores que ponen en jaque la concepción misma de ciudadanía (Balibar, 2001, 2012, 2013).

En lo que respecta al despliegue del arte de gobierno neoliberal en el caso de las sociedades latinoamericanas, el proceso comenzó una temprana configuración a partir de la década del setenta, a través de una voraz política gubernamental de desguace del Estado Benefactor, exacerbación de los mecanismos de desindustrialización, privatizaciones de empresas públicas, entre otros. Todo esto de la mano de un proyecto de disciplinamiento social encarnado por las dictaduras militares que instalaron el terror sobre los pueblos, sus almas y sus cuerpos.<sup>5</sup>

Hacia la década de 1990, la lógica neoliberal se desplegó en un escenario de apatía política por parte de gran parte de la ciudadanía y ejercicio de un tipo de democracia eminentemente formal (Guindi *et al.*, 2012). Buenos Aires no permaneció ajena a esa lógica. La subsunción de la política a las leyes del mercado se evidenció en medidas tendientes al desmantelamiento de lo público, *remercantilización de lo social* y deslegitimación de la democratización del bienestar que había caracterizado a las tres décadas anteriores (Habermas,

---

<sup>5</sup> Ya por esos años, como sostiene Adrián Gorelik, la embestida neoliberal en la versión más dura de disciplinamiento y represión social alcanzó a la ciudad. El tristemente célebre intendente del gobierno militar, Cacciatore, fue la cabeza de las políticas de expulsión de pobres del área metropolitana y expropiación de viviendas populares (Gorelik, 2004). No obstante, autores como Susana Murillo (2008) ubican en la dictadura de Juan Carlos Onganía –hacia fines de los sesenta–, claros indicios de esta irrupción.

1994; Esping Andersen, 1990) marcaron el compás de la dinámica urbana, nacional y regional. Todo esto repercutirá a su vez en el mercado del suelo y en la proliferación de nuevas disputas que, como se verá a continuación, persisten y se reactualizan en el escenario porteño actual.

Entre algunos de los emergentes relevantes, se evidenció la creciente polarización socioeconómica, que podría sintetizarse como el debilitamiento de los sectores medios y populares, la formación de una nueva élite de trabajadores que garantizaría, en términos ideológicos, una alianza de poder con el nuevo sistema, al tiempo que se convertiría en el paradigma de *nuevos tipos de consumo* (Sassen, 2001). Desde el punto de vista del espacio urbano se vislumbraron cambios en hábitos, prácticas cotidianas, etcétera, que denotaban nuevas formas de subjetividad y de (ruptura de) lazos sociales. Asimismo, nuevos desarrollos en lo que refiere a la arquitectura y la estética urbana mostraron aceleradas transformaciones que convertían antiguos espacios públicos en espacios privatizados. Asimismo, se da una reconfiguración de los espacios privados —nuevas edificaciones en reemplazo de clásicas viviendas urbanas; nuevas formas y espacios de consumo, proliferación de instituciones educativas de gestión privada, entre otros— (Pérez, 2009).

## **El sur de la ciudad como proyecto inmobiliario**

A lo largo del tiempo, la ciudad de Buenos Aires fue objeto de debate respecto de si debía potenciarse el centro o, por el contrario, desplegarse esplendorosamente la zona norte de la ciudad (Gorelik, 2004, 2010). Con el paso de los años, y en complejos procesos sociales, culturales y políticos, la fisonomía e idiosincrasia porteñas afianzaron la distinción de la zona norte de la ciudad: Barrio Norte, Recoleta, Belgrano, Palermo. De ahí que cuando cobró ímpetu el proceso de mercantilización del mercado del suelo hacia la década del noventa, no fue sorpresivo que la mayoría de los proyectos inmobiliarios desde comienzos de esa década se había dado principalmente en los barrios del norte, centro y de la costa de la ciudad (Cuenya *et al.*, 2010; Guindi, 2012, 2014).

Sin embargo, en los últimos años, la saturación de esas zonas hizo que el mercado inmobiliario comenzara a poner la mirada en zonas periféricas de la ciudad. Empieza a presentar interés inmobiliario, gubernamental y mediático la zona sur, que históricamente había sido representada como la *zona abandonada* de la ciudad (Herzer, 2008) pero, en oposición a las históricas demandas

democratizantes,<sup>6</sup> a través de una lógica que puso de manifiesto la tendencia a la remercantilización de lo social. Esta valorización del mercado del suelo se tradujo en una lógica de *gentrificación*, una de cuyas principales consecuencias consiste en el desplazamiento de sectores de la población de menores recursos por parte de otros de mayor nivel socioeconómico, a partir del incremento del valor del suelo, entre otros mecanismos (Pacione, 1990; Smith, 2008; Herzer, 2008).

Por otra parte, si bien la primera década del siglo xxi generó expectativas de nuevos aires a partir del resurgimiento de regímenes de tipo nacional-popular en algunos países de la región (Lesgart *et al.*, 2008; Guindi *et al.*, 2012), el espacio de Buenos Aires presentó un panorama bastante particular. Las experiencias fallidas de gobiernos que por lo menos enunciativamente procuraban desmarcarse de la lógica neoliberal, dieron vía libre a la llegada al gobierno de la ciudad a un representante del empresariado vernáculo, cuyo gobierno protagonizó los hechos de represión aquí abordados.

En cuanto a los proyectos de transformación urbana, la gestión iniciada hacia 2007 propició la continuidad de proyectos de revalorización de la zona sur comenzados en gestiones previas, pero en una versión revitalizada de gobernanza neoliberal. Presentada como parte del Modelo Territorial 2010-2060,<sup>7</sup> la propuesta está dirigida, en el caso de la zona sur, principalmente al barrio de Barracas y parte de Constitución, Parque Patricios y una franja de San Cristóbal. Se trata de una serie de proyectos de gran envergadura que incluye principalmente los denominados Centro Cívico y Polo Tecnológico.<sup>8</sup> El Proyecto Centro Cívico pretendía la edificación de la nueva sede de gobierno. Sin embargo, el nivel de conflictividad fue obligando al gobierno a redefinir la cuestión.<sup>9</sup>

---

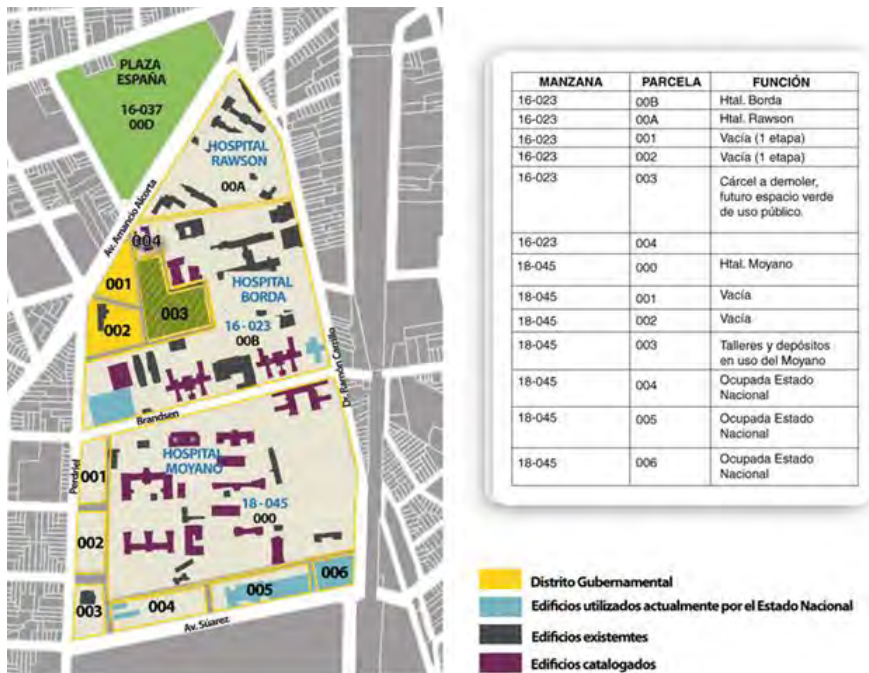
<sup>6</sup> Tras los procesos de transformación urbana, numerosos intelectuales y militantes políticos y sociales procuraban denunciar a viva voz la renovada postergación del sur de la ciudad. Las transformaciones en la zona sur de los últimos años iban a resultar, empero, muy a contramano de las demandas de tono *inclusivo*.

<sup>7</sup> [http://www.youtube.com/watch?v=oOGrAsRB9pc&feature=youtube\\_gdata](http://www.youtube.com/watch?v=oOGrAsRB9pc&feature=youtube_gdata).

<sup>8</sup> Otro proyecto que ha tenido menos publicidad es el de la Ciudad Judicial, que contempla el eventual traslado de los Tribunales. [http://patriciospq.com.ar/nuestracomunidad/gcba/la\\_ciudad\\_judicial.html](http://patriciospq.com.ar/nuestracomunidad/gcba/la_ciudad_judicial.html).

<sup>9</sup> La conflictividad que se generó en torno del proyecto hizo que, en los últimos tiempos el gobierno definiera el traslado de la jefatura de gobierno a una zona cercana, en Parque Patricios. <http://www.lanacion.com.ar/1676377-macri-muda-a-parque-patricios-la-sede-de-la-jefatura-de-gobierno-de-la-ciudad>.

## Imagen 1



El emplazamiento de los talleres en terrenos linderos al hospital resultaba “incompatible” con el megaproyecto inmobiliario-gubernamental con el que el gobierno había decidido avanzar pese a la decisión de la justicia.

Fuente: <http://bucket1.clanacion.com.ar/anexos/fotos/33/1426333w645.jpg>.

La estrategia comunicacional con la cual se presenta este y otros proyectos del gobierno de la ciudad<sup>10</sup> en los últimos tiempos, resulta muy cuidadosa y correcta en lo político, apelando a la búsqueda de equilibrio de la ciudad y al fin de la postergación de la zona sur. Así lo expone el espíritu celebratorio de ciertos reportes inmobiliarios<sup>11</sup> –en sintonía con los planteos del mercado inmobiliario en general– respecto de la construcción del denominado proyecto del Centro Cívico por parte del gobierno de la ciudad cuando no se priva de incluir valoraciones respecto de la

<sup>10</sup> Se sugiere: <http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollourbano>.

<sup>11</sup> “El Sur, la zona menos favorecida por la obra privada en las últimas décadas, siempre presente en los discursos, pero ausente en las acciones concretas de los funcionarios, aparece nuevamente como una prioridad para el Gobierno de la Ciudad” (<http://www.reporteinmobiliario.com.ar/nuke/article1201-los-precios-en-la-zona-del-nuevo-centro-civico-de-buenos-aires.html>).



urgencia de la implementación del proyecto o de la “complejidad” o “gravedad” de la situación actual.<sup>12</sup> La formulación de los nuevos proyectos propiciados por el gobierno de la ciudad ligados a la transformación de la zona sur opera en términos de una suerte de política de marco propia del arte de gobierno neoliberal (Foucault, 2007) que cristaliza la subsunción del Estado a la lógica mercantil. Esta subsunción recrudece la situación crítica en la que se encuentran inmersos diversos sectores de la ciudadanía: expulsión territorial o, al menos, relegación de los sectores populares a condiciones de vivienda muy adversas o extremas, así como un retroceso de condiciones ligadas a otros derechos fundamentales como la educación y la salud pública.

## Imagen 2



La represión del 26 de abril se manifiesta como una epicrisis de una trama mayor que, en el caso de la salud mental, supone el deterioro o, lisa y llanamente, el abandono por parte del Gobierno de la Ciudad. La externalización de pacientes psiquiátricos es una problemática compleja que, en uno de sus aspectos, se ubica en estrecha relación con las políticas de achicamiento de los deberes del Estado, propugnadas por el neoliberalismo.

Fuente: imagen extraída de la serie “Pruebas del vaciamiento”, de la página de Facebook “Locos por el Borda”.

---

<sup>12</sup> En ese sentido, “el poder local o el sector privado utilizan la naturaleza como un plusvalor en el armado de proyectos urbanísticos que celebran la belleza, lo irrepetible del paisaje y su privilegio cultural” (Carman, 2011: 30).

## **El conflicto Centro Cívico/Borda y la represión del 26 de abril. Heterotopías y neoliberalismo: la exacerbación de la exclusión**

La pulcra estrategia comunicacional no impidió que el proyecto fuera resistido desde un primer momento por distintas organizaciones gremiales, políticas y sociales<sup>13</sup> que, en el caso del Hospital Borda, denunciaban las severas consecuencias que cotidianamente se vivían en la institución:<sup>14</sup> la falta de gas, la precarización laboral, el abandono de pacientes e instalaciones eran algunas de las principales denuncias que procuraban hacerse visibles a los ojos de la opinión pública.

El conflicto había llegado incluso hasta el Poder Judicial y, unos meses antes del episodio había sido confirmada la medida cautelar que impedía la construcción del Centro Cívico en la zona de los hospitales de salud mental,<sup>15</sup> procurando garantizar derechos ciudadanos fundamentales. En ese contexto, uno de los ejes del conflicto estuvo dado por la resistencia al cierre de talleres en los cuales los internos realizaban diversas tareas. Un punto álgido se había vivido en agosto del 2012 cuando el gobierno de la ciudad procuró el desalojo del Taller Protegido 19. A principios del 2013, se conocía la novedad de que la Justicia de la ciudad había ordenado reabrir el taller que permanecía cerrado desde mediados del año anterior.<sup>16</sup>

A pesar del panorama judicial, el 26 de abril de 2013, en horas de la mañana, comenzaron a circular por distintos medios de comunicación y redes sociales,

---

<sup>13</sup> Acerca de la participación de sectores sociales y políticos que vienen resistiendo estos procesos y la circulación de la información sobre el conflicto en la opinión pública no solo a través de los medios tradicionales sino también mediante nuevos espacios virtuales, se ha trabajado en un artículo recientemente publicado (Guindi, 2014). Allí básicamente se plantea cómo –en términos de Rancière (1996)– la forma de participación de ciertos actores aportan el *logos*, la palabra política, como es el caso de la organización *Locos por el Borda*. Es decir, se podría hablar de la intervención de un sujeto político, el que encarna *la parte de los sin parte*, el que rompe con el orden policial.

<sup>14</sup> “El Centro Cívico es parte de un proyecto inmobiliario que contempla la venta del Edificio del Plata y otros inmuebles del Estado para financiar la obra”, advirtió Marcelo Frondizi (at e), titular de la junta interna de los talleres protegidos del Borda y el Moyano. “Sería mejor invertir ese dinero en mejorar la infraestructura de los hospitales o en construir casas de medio camino para cumplir con la ley de salud mental”. *Página 12*, 9 de agosto de 2012. <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-200669-2012-08-09.html>.

<sup>15</sup> *Página 12*, domingo 30 de diciembre de 2012.

<sup>16</sup> *Página 12*, 18 de enero de 2013.

noticias respecto de una situación violenta en las adyacencias del Hospital Mental Borda del barrio de Barracas, en el sur de la ciudad de Buenos Aires: la Policía Metropolitana procedió derribando el taller, con un saldo de decenas de heridos –entre los que se contaron trabajadores de la salud, militantes de distintas organizaciones sociales y políticas e incluso, pacientes del hospital– en un accionar por fuera del estado de derecho.

### Imagen 3



Una de las tantas imágenes que documentaron la brutal represión por parte de la Policía Metropolitana, que tuvo gran repercusión en medios periodísticos y redes sociales. Las posiciones de los cuerpos de los policías, la mirada desafiante a la cámara del fotógrafo, las armas y el cuerpo del trabajador de la salud cayendo constituyen una escena que se inscribe en una larga serie de imágenes de represiones por parte de las fuerzas de seguridad.

Fuente: Télam.

Entre los argumentos endebles que esgrimió posteriormente el gobierno local respecto de la urgencia del desalojo, se habló de que la preocupación había sido preservar a los internos del perjuicio del asbesto, material con el cual estaba revestido el taller. Lo cierto es que la violencia con que este fue derribado hizo

que el material se dispersara junto con la toxicidad de los gases lacrimógenos y las balas de goma.

#### Imagen 4



El estado del taller “protegido” tras la represión del 26 de abril de 2013: no solo se produjo la destrucción, sino también la propagación de asbesto por toda la zona.

Fuente: [http://www.telam.com.ar/advf/imagenes/2013/05/5195558802d3b\\_800x531.jpg](http://www.telam.com.ar/advf/imagenes/2013/05/5195558802d3b_800x531.jpg).

Pese a la conmoción que generaba la virulencia de las imágenes, la situación no sorprendía en cuanto a la novedad del conflicto, dado que el episodio se inscribía en una serie mayor respecto de las condiciones sanitarias de la institución y de sus pacientes, así como del destino de sus terrenos. Por un lado, se venían difundiendo numerosas denuncias debido a la ausencia de inversión y mantenimiento de la institución –al punto de desprover de suministro de gas para los internos–. Por el otro, ese abandono por parte del estado entraba en concordancia con el proyecto del futuro Centro Cívico en el barrio de Barracas propiciado por el gobierno de la ciudad, que prometía un abrupto incremento del valor del suelo a partir de la implementación de obras tendientes a la remercantilización del espacio social, proceso en el cual aparecían como actores claves varios *holdings* inmobiliarios. Distintas voces sociales –trabajadores de la

salud, publicaciones, organizaciones barriales, entre otros— venían generando acciones para resistir la situación, procurando lograr visibilidad y solidaridad por parte del resto de la población.

Es cierto que la situación de encierro puede hacer que la exclusión tome forma de una invisibilización más contundente que otras exclusiones pese a que, como se ha señalado, la cuestión había tomado estado público en esos días. Esto obliga a dirigir la mirada hacia aquello que se mencionaba antes: el espacio no puede ser pensado de otro modo que como un espacio heterogéneo, y la represión en el Hospital Borda en particular señala la existencia de un espacio de *heterotopía*:

... lugares reales, lugares efectivos, lugares que son esbozados en la institución misma de la sociedad, y que son suertes de contra-emplazamientos, suertes de utopías efectivamente realizadas en las cuales los emplazamientos reales, todos los otros emplazamientos reales que se pueda encontrar en el interior de la cultura están a la vez representados, contestados e invertidos, suertes de lugares que están fuera de todos los lugares, aunque sin embargo son efectivamente localizables (Foucault, 1984. Traducción F. Santos: 3).

Particularmente, los hospitales de salud mental podrían entenderse como *heterotopías de desviación* propias de la sociedad contemporánea, en las cuales *se ubica a los individuos cuyo comportamiento está desviado en relación con la media o con la norma exigida*. Entre otros aspectos, estos lugares presentan una ruptura del tiempo tradicional (heterocronía). Asimismo, en lo que refiere a la entrada y salida suponen un sistema que a un mismo tiempo aísla espacios y los hace penetrables. Hay casos en que para lograr el ingreso/egreso se requiere un acto ritual pero en otros, como los psiquiátricos, ese sistema refiere a formas directas de coacción. Por último, y probablemente como punto clave, el autor destaca una función de las *heterotopías de desviación*: en su interior, la vida humana se encuentra enclaustrada, aislada del resto de la vida social. Esto fue lo que experimentaron y experimentan los sujetos cuyos cuerpos soportan esos espacios. A esto se refiere María Carman (2006) cuando dice que se declama la inclusión, pero se acalla la exclusión. En el caso particular, los *expulsados* del Hospital Borda son enfermos mentales, hombres cuya infamia (Foucault, 1996) parece facilitar bastante la implementación de políticas de desamparo (Carman, 2011). Con base en esta situación excepcional de los locos, la suspensión de los *derechos de ciudad* cobra una forma particular y normalizada, pero que en el marco de los procesos de neoliberalización presenta una modalidad exacerbada, que está en relación con múltiples escenas que se despliegan en distintos ámbitos. De

hecho, la operatoria del gobierno de la ciudad mostró igual desprecio hacia los trabajadores de la salud y hacia las organizaciones sociales que diariamente aportan *su voz a los que no tienen voz*. No obstante, si se asume la condición relacional, las prácticas y discursos de exclusión no solamente dejan huella en aquellos que son objeto de exclusión, sino que dan cuenta del modo que adopta el ser/aparecer de otros ciudadanos que, sin ser excluidos —o, al menos, sin serlo radicalmente—, *resisten* —los menos— o *aparecen* dispuestos a aceptar vivir en una *polis* cuya forma se aleja de la democracia en cuanto no aparece un cuestionamiento mayoritario profundo a representantes que imponen el *abandono* y la *represión* como *políticas de Estado*.<sup>17</sup> De modo que lo que aparece en el mencionado conflicto Centro Cívico/Hospital Borda es mucho más que la expresión aislada del avasallamiento a un grupo vulnerable, porque justamente la política es, a un mismo tiempo, *el todo y aquello que excluye* (Rancière, 1996).

## **A modo de cierre. Política, mercado, ciudadanía: la partición del espacio y la universalidad de los derechos**

Desde principios de los años noventa —unos cuantos años antes, también— y hasta la actualidad, una multiplicidad de escenas (Rancière, 2014) expresaron el desembarco de las ideas y las prácticas neoliberales en el espacio urbano porteño. Escenas de distinta índole que se desplegaron sobre la densa historia de la ciudad, y que tuvieron como denominador común la embestida sobre derechos ciudadanos fundamentales.

El conflicto en torno del Hospital Mental Borda encarna precisamente una de estas escenas. El litigio contra la lógica de exclusión lisa y llana (disfrazada con el discurso *gentrificador* de la revalorización del barrio) posibilitó la visibilización —fugaz y negada— de lo que está excluido, pero también de aquella maquinaria estatal-mercantil que genera esa exclusión. No es posible dar cuenta del conflicto de la política sin atender a la cuestión acerca de *quiénes encarnan hoy las renovadas formas de exclusión*. Dicho de otro modo, si acaso es posible sostener la categoría de ciudadanía, debe ser a condición de considerar que:

---

<sup>17</sup> No es un dato menor que al cumplirse dos años de la represión no solo se encontraron sobreesidos los responsables de la represión, sino que exactamente en el segundo aniversario de los acontecimientos el partido de gobierno de la ciudad —bajo cuyo mandato se realizó la represión— ganaba las internas abiertas de la ciudad con un altísimo porcentaje. Más grave aún que en el 2015, a poco más de dos años de los sucesos, el jefe de gobierno en cuestión resultaría electo en las elecciones presidenciales.

... en todas sus dimensiones interdependientes no podría ser examinada [...] sin que esté presente, o al menos evocada, la individualidad de aquellos que son los más obstinadamente excluidos de su ejercicio, y que por esta razón nos obligan a poner en práctica innovaciones institucionales, invenciones en las que se teja, desde hoy, la ciudadanía de mañana (Balibar, 2004: 15).

Es preciso, entonces, renovar la pregunta acerca de *¿quién es digno de ser porteño y quién goza de los derechos de ciudadanía en Buenos Aires?*

Si se acuerda con Balibar (2012, 2004) acerca de la heterogeneidad que presenta la categoría de excluidos, se podría decir que, en el caso del espacio urbano porteño, la exclusión es multiforme.<sup>18</sup> Habrá que pensar en las exclusiones a la ciudadanía que se tramitan en torno de los fenómenos migratorios (ciudadanías diaspóricas), exclusiones de larga data que el neoliberalismo también acentuó, así como los fenómenos ligados más estrictamente a la lógica de *gentrificación* que suponen la expulsión territorial de los sectores más vulnerables. Pero también exclusiones relativas al cercenamiento de otros derechos sociales fundamentales para tantos sujetos *venidos o nacidos porteños*; para tantos que circulan o están recluidos dentro de algunas paredes de la ciudad.

La represión en el Hospital Borda golpea a estos últimos. El conflicto se suscitó en torno de un hospital de salud mental, *heterotopías de desviación* cuya función social –junto con otros aspectos estrictamente ligados a la gubernamentalidad neoliberal– permite explicar la decisión del gobierno local de llevar a cabo la medida de represión, en cuanto la puesta en práctica del *estado de excepción* –es decir, la suspensión del estado de derecho– (Agamben, 1998) sobre estos *sujetos desviados* no logra despertar el repudio social acorde a tal acto de violencia institucional o, lisa y llanamente, como señala Carman (2011), su lugar social facilita la implementación de *políticas de desamparo*.

Pese a ello, los acontecimientos desbordaron las paredes del hospital. Las medidas de resistencia al desalojo, la represión, la circulación mediática y virtual coincidieron y colisionaron en el espacio público, lo cual supone que, al mismo tiempo, *intervinieron en su constitución*. Sassen (2010) refiere a esto

---

<sup>18</sup> El autor señala que: “Es una categoría heterogénea en el sentido de que hay exclusiones globales y exclusiones locales que no son exactamente lo mismo. Sin embargo, resulta que muy a menudo los inmigrantes y sus descendientes se encuentran precisamente en la conjunción entre estas diferentes formas locales y globales de exclusión. Hoy se puede estar excluido de la esfera pública siendo un objeto de movilidad forzada, pero también se puede estar excluido siendo, por así decirlo, un objeto de inmovilidad forzada, que es el caso de muchos ciudadanos pobres” (Balibar, 2012: 20- 21).

como procesos complejos en los cuales los distintos actores adoptan múltiples posiciones, muchas veces paradójicas o contradictorias, cuya variabilidad está dada por las particularidades de los ensamblajes entre territorio, autoridad y derechos.

Así, por ejemplo, las intervenciones estatales pueden facilitar o resultar un freno a la lógica del mercado, aunque difícilmente se propongan como freno bajo la programación neoliberal; tampoco se podría decir que necesariamente las intervenciones ciudadanas devendrán en experiencias de creciente civismo o democratización, sino que, y en recurrentes ocasiones, apuntalan la lógica mercantil<sup>19</sup> o, en términos de Rancière, el denominado orden policial. En el caso del espacio urbano porteño, las expresiones de emergencia de la política confrontan a diario con una densa trama con espesor histórico respecto de la cual el neoliberalismo parece estar lejos de haber abandonado sus pretensiones. Los procesos de gentrificación en la Buenos Aires neoliberal ponen de relieve algo más que el valor del suelo. El *gobierno de la vida* que actualmente encarna el neoliberalismo opera con un modo particular y revitalizado, sobre las relaciones espaciales de la ciudad y sobre los sujetos que las habitan.

Sin embargo, la complejidad del conflicto (de la política) resulta no solo expresión de la exacerbación de las formas de exclusión, y de su aceptación por buena parte de la sociedad, sino que da cuenta de la emergencia de nuevos litigios –tanto en sus versiones clásicas de disputas en *espacios de la ciudad* como en las nuevas intervenciones a través de las redes sociales–. Los cuerpos que resisten, las palabras e imágenes que develan y denuncian, son expresiones de la recreación de ese objeto litigioso que es la política. Si como dice Balibar (2012), el camino tiene que ver con la democratización de la democracia, ese gesto, sin duda, tiene que continuar en la disputa por el espacio. Espacio *partido* cuya *partición* es imposible de ser negada porque en ella se juega justamente el imperativo a *invadirlo de la lógica de universalidad de derechos*.

---

<sup>19</sup> Tal sería el caso de ciertas intervenciones de sectores de la ciudadanía que, ante políticas estatales de tipo redistributivas del gobierno nacional, manifiestan como cercenados sus derechos liberales ligados a la propiedad ante lo que perciben como el avasallamiento por parte de políticas de tipo “inclusivas o democratizantes”.



### Imagen 5



Fuente: imagen extraída de la página de Facebook “Locos por el Borda”.

### Bibliografía

- Adamovsky, Ezequiel (2009). *Historia de la clase media argentina. Apogeo y decadencia de una ilusión, 1919-2003*. Buenos Aires: Planeta.
- Agamben, Giorgio (1998). *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*. Valencia: Pre-Textos.
- (2010). *Signatura rerum. Sobre el método*. Barcelona: Anagrama.
- Arendt, Hannah (2009). *La condición humana*. Buenos Aires: Paidós.
- Balibar, Étienne (2004). *Derecho de ciudad. Cultura y política en democracia*. Buenos Aires: Nueva Visión.

- (2012). “Los dilemas históricos de la democracia y su relevancia contemporánea para la ciudadanía”. *Enrahonar. Quaderns de Filosofia*, nº 48, pp. 9-29.
- (2013). *Ciudadanía*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo.
- Carman, María (2006). *Las trampas de la cultura. Los “intrusos” y los nuevos usos del barrio de Gardel*. Buenos Aires: Paidós.
- (2011). *Las trampas de la naturaleza. Medio ambiente y segregación en Buenos Aires*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castells, Manuel (2011). “Democracy in the Age of the Internet”. *Journal of Contemporary Culture*, volº 6, pp. 2923-2938.
- Cuenya, Beatriz y Corral, Manuela (2010). “Empresarialismo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires”. XI Seminario Internacional de la Red de Investigadores en Globalización y Territorio, Mendoza, 28 al 30 de octubre.
- Esping-Andersen, Gosta (1990). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Valencia: Institució Alfons El Magnànim.
- Foucault, Michel (1984). “360-Otros espacios”. Conferencia en el Cercle d’Études Architecturales, 14 de marzo de 1967. *Architecture, Mouvement, Continuité*, nº 5, octubre, pp. 46-49; *Dits et écrits*, iv, pp. 752-762. Traducción: Felisa Santos. Mimeo.
- Foucault, Michel (1996). *La vida de los hombres infames*. La Plata: Altamira.
- (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gorelik, Adrián (1999). “Buenos Aires y el país: figuraciones de una fractura”. En Altamirano, Carlos (ed.), *La Argentina en el siglo XX*. Buenos Aires: Ariel.
- (2004). *Miradas sobre Buenos Aires: historia cultural y crítica urbana*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- (2010). *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Guindi, Betina (2012). “Neoliberalismo, política y subjetividad en el espacio urbano porteño: la década del noventa”. Jornadas de la Carrera de Ciencias de la Comunicación “Comunicación y Ciencias Sociales. Legados, diálogos, tensiones y desafíos”, Carrera de Comunicación

Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 27, 28 y 29 de noviembre.

- (2014). “Nuevos litigios en torno de los usos del espacio urbano. El caso de la represión en el hospital Borda en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires y su circulación en la opinión pública”. *Quid 16. Revista del Área de Estudios Urbanos*, n° 4, pp. 8-33. Dossier: Ciudades en disputa: Estudios urbanos críticos sobre conflictos y resistencias.
- Guindi, Betina, Schtivelband, Ernesto y Terriles (2012). “Redefinición de la categoría de populismo en el escenario latinoamericano actual. Movimientos y bisagras en la trayectoria de Ernesto Laclau”. *Rastros Rostros*, vol. 14, n° 28.
- Habermas, Jürgen (1994). “La crisis del Estado de bienestar y el agotamiento de las energías utópicas”. En *Ensayos políticos*. Barcelona: Península.
- Harvey, David (2008). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Herzer, Hilda (org.) (2008). *Con el corazón mirando al sur. Transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Lees, Loretta; Slater, Tom y Wyly, Elvin (2010). *The Gentrification Reader*. Nueva York y Londres: Routledge.
- Lesgart, Cecilia y Souroujon, Gastón (2008). “Democracia, política y conflicto. Apuntes teórico-políticos sobre el cambio de clima político-cultural de la última década. En Fernández, A. y Lesgart, C. (comps.), *La democracia en América Latina*, pp. 31-62. Rosario: Homo Sapiens.
- Massey, Doreen (2005). *For Space*. Londres: Sage.
- Murillo, Susana (2008). *Colonizar el dolor. La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina. El caso argentino desde Blumberg a Cromañón*. Buenos Aires: cl acso .
- Offe, Claus (1990). *Contradicciones en el Estado de bienestar*. Madrid: Alianza.
- Pacione, Michael (1990). *Urban Problems. An Applied Urban Analysis*. Londres: Routledge.
- Pérez, Pedro (2009). “La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires”. En Pérez, Pedro (ed.), *Buenos Aires, la formación del presente*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos.

- Plot, Martín (2008). *La carne de lo social. Un ensayo sobre la forma democrático-política*. Buenos Aires: Prometeo.
- Rancière, Jacques (1996). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- (2009). *El reparto de lo sensible. Estética y política*. Santiago de Chile: Lom.
- (2014). *El método de la igualdad. Conversaciones con Laurent Jeanpierre y Dork Zabunyan*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Sassen, Saskia (2001). *La ciudad global. Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires: Eudeba.
- (2010). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid: Katz.
- Sennett, Richard (1994). *Carne y piedra. El cuerpo y la ciudad en la civilización occidental*. Madrid: Alianza.
- Slater, Tom; Curran, Winfred y Lees, Loretta (2004). “Gentrification Research: New Directions and Critical Scholarship. Guest Editorial”. *Environment and Planning A*, vol. 36, n° 7, pp. 1141-1150.
- Smith, Neil (2008). “New Globalism, New Urbanism: Gentrification as Global Urban Strategy”. En Brenner, Neil y Theodore, Nik (eds), *Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe*, pp. 80-103. Malden: Blackwell.
- Theodore, Nick; Peck, Jamie y Brenner, Neil (2009). “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”. *Temas Sociales*, n° 66, pp. 1-11.

# Capítulo 7

## Lutas ambientais em Belo Horizonte (Brasil)

As árvores da Avenida Bernardo Monteiro  
como símbolo de um conflito

*José Nunes*

### **Introdução**

Cuidar do meio ambiente urbano de uma cidade faz parte dos novos movimentos sociais em defesa dos direitos à cidade. A cidade de Belo Horizonte foi planejada e inaugurada no final do século XIX e logo depois foi implantada a arborização que transformou a cidade nos anos 1930 e 1950, em cidade jardim. Com o processo de industrialização nos anos seguintes, os lugares verdes passaram por processos de transformação para a circulação de veículos. Na década de 1960, a Avenida Afonso Pena, principal via e símbolo da arborização da cidade foi completamente desarborizada para alargamento das vias, sem a manifestação ativa da população, pois o país vivia sob o regime da ditadura militar, que proibia qualquer tipo de manifestação pública.

Cinquenta anos depois, em março de 2013, registra-se uma nova investida da Prefeitura na região hospitalar, desta vez contra as árvores da Avenida Bernardo Monteiro, consideradas patrimônio da cidade e que foram atacadas por uma

praga denominada “mosca branca”. Diante da arbitrariedade do poder público, muitas pessoas se mobilizaram e alertaram que o extermínio das árvores tinha na verdade, razões ditadas por interesses comerciais e empresariais, deixando-se de lado o real compromisso com a qualidade de vida dos cidadãos. Começava aí o movimento *Fica Ficus*, com alguns aspectos similares ao movimento *Diren Gezi Park* (Turquia) e que ganhou dimensão através da mobilização nas redes sociais garantindo o cancelamento da derrubada das árvores, e as tornaram símbolo da luta contra eliminação das áreas verdes e comercialização dos espaços públicos.

Desde 2013 o movimento ambiental *Fica Ficus* reivindica o direito à cidade, e dos espaços públicos como um lócus de sociabilidade e um local de exercício da política.

## A cidade de Belo Horizonte

Com a instalação da República no Brasil em 15 de novembro de 1889, revigoreu-se a ideia da transferência da capital do Estado de Minas Gerais, de Ouro Preto para uma nova cidade. Para Letícia Julião:

A possibilidade de fundar uma nova cidade instigou as mentes contemporâneas, que projetaram em suas falas seus sonhos e ideais de vida social. E a capital ia sendo, assim desenhada no território da utopia. Em particular, as representações urbanas estavam estreitamente associadas ao universo ideológico republicano (1992: 10).

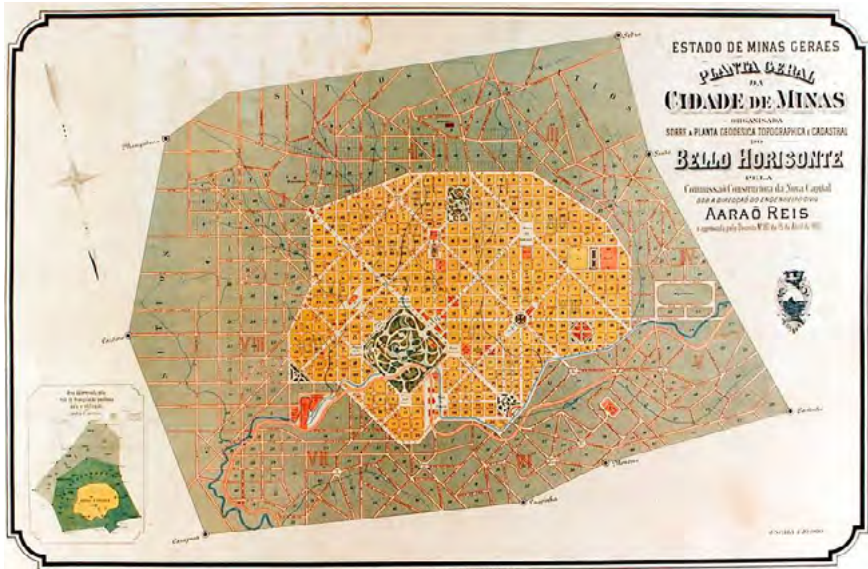
Nos discursos, a percepção de que se vivia o marco zero de um novo tempo, associado à virada do século, a mudança do Império para República, “acessavam para a possibilidade de se instituir uma nova ordem social” (Julião, 1992: 11), aquele novo tempo de transição com estímulo de sentimentos que propagavam nos meios políticos e intelectuais de rompimento com a herança colonial, despertavam o desejo e a confiança na ideia do desenvolvimento.

Belo Horizonte foi uma das primeiras cidades planejadas no Brasil; inaugurada em 12 de dezembro de 1897, já nasceu capital do estado de Minas Gerais (Mourão, 1970; Romano, 1997).

A nova cidade foi fundada em duas perspectivas históricas; para os otimistas deveria ser uma obra capaz de atrair o desenvolvimento e superar a nova ordem como uma “cidade vitrine” e exibir os aspectos da modernidade e para aqueles que não tinham o mesmo otimismo, restavam apenas um impulso material e simbólico que seria uma estratégia salvacionista do Estado, à beira de uma

estagnação econômica e ameaçado por separatismo regional. Julião afirmam: “Patriotismo, democracia, progresso e povo compunham, assim, um repertório de signos, a partir dos quais os discursos procuravam criar sentimento de identidade regional” (1992: 26).

**Imagem 1. Planta geral da cidade de Minas, organizada sobre a planta geodésica topográfica e cadastral de Belo Horizonte, 1895**



Fonte: Arquivo da Cidade de Belo Horizonte.

Para o traçado da futura capital de Minas Gerais a comissão idealizadora inspirou-se no urbanismo neoclássico do século XIX e no positivismo; a planta original desenvolvida pelo engenheiro Aarão Reis no final da última década do século XIX refletia o ideal de uma cidade funcional e organizada no conceito urbanístico europeu de uma trama ortogonal associada a uma malha diagonal, basicamente no modelo dos reformadores das cidades europeias na busca da modernidade e universalidade, como a cidade de Paris do final do século XIX. Portanto, “ora contemplava ao projeto de L’Enfant para a cidade de Washington (1791), ora á remodelação de Paris, por Haussmann (1853/1869), ou ao traçado da cidade de La Plata (1882) construída para ser o centro político-administrativo da Província de Buenos Aires” (Ribeiro, 2000: 157-158) visando

reorientar o espaço urbano, com o predomínio das linhas retas na configuração de avenidas largas, calçadas arejadas, bem iluminadas e arborizadas (Romano, 1997; Prefeitura de Belo Horizonte, 2000), pensada de forma racional para a movimentação das pessoas, bens e mercadorias e em sintonia com o lema “ordem e progresso” do modelo republicano da época na sociedade brasileira.

## A arborização da cidade

No projeto original, havia em Belo Horizonte um grande número de praças e parques, destacando o “Parque Municipal” na área central. Nos primeiros anos do século xx, a Avenida Afonso Pena, a principal via da cidade, recebeu um cuidado especial, ali foram plantadas centenas de mudas de *Ficus Benjamira*, em toda sua extensão, transformando-a nos anos seguinte em um corredor verde emoldurado pela Serra do Curral (Duarte, 2013).

Ao longo da primeira metade do século xx, a administração pública, passou a privilegiar medidas de expansão do tecido urbano e o Parque Municipal de Belo Horizonte sofreu um encolhimento que começou em 1911, para a construção da Faculdade de Medicina e outros edifícios além de um campo de futebol; que reduziu a sua área verde de 600 hectares para apenas 180 hectares.

A partir dos anos vinte do século xx, ocorreram as primeiras intervenções da administração pública nas árvores plantadas no início do século. “Em 1930 procede-se a primeira poda, visando manter as árvores nos limites de uma arborização educada e uniforme” (Relatório, 1932: 159). Naquela ação estava anunciada a morte das árvores que segundo o engenheiro responsável era um recurso “técnico improvisado” e que levaria a uma reconstrução das árvores muito mais viçosa que a original: “O corte desnudou os prédios ao longo da Avenida Afonso Pena, configurando uma paisagem irreconhecível e gerando protestos pois, ‘para muita gente, à proporção que marchava o desbaste, crescia a desilusão’ e a capital parecia perder seu encanto” (Duarte, 2007: 32).

Para a administração pública tudo aquilo era um mero desbaste, onde a via ganhava iluminação, beleza, assim como tantas ruas de terras civilizadas. Nos anos seguintes várias daquelas árvores adoeceram, sem que a Prefeitura diagnosticasse a origem do mal (Duarte, 2007).

Em 1934 muitos cidadãos temerosos de perder um dos maiores encantos, uma parte integrante da cidade, um pouco da vida cotidiana, solicitaram providências para assegurar a sobrevivência das árvores que há anos estavam doentes; muitas morreram e foram substituídas por outras da mesma espécie



(Jornal *Diário da tarde*, 20/2/1934; Duarte, 2007). No fim da década de trinta, apesar do progresso e dos edifícios cada vez mais altos, as árvores continuam como principal elemento da vista da cidade e novamente com a sombra dos fícus (Jornal *Estado de Minas*, 21/9/1939; Duarte, 2007).

Entre 1930 e 1950, ainda conhecida como “Cidade Jardim”, Belo Horizonte, causava deslumbramento, e atraía os olhares dos viajantes vindos do interior, pela grandiosidade de massa verde que intercalava as esquinas agudas ou obtusas e os edifícios já verticalizados, e outros em pleno processo de verticalização no centro (Romano, 1997).

### **Imagem 2. Avenida Afonso Pena, Serra do Curral ao fundo, 1930**



Fuente: Arquivo da cidade de Belo Horizonte, acervo J. Góes.

Com o crescimento dos automóveis circulando, as ruas foram transformadas em vias expressas, passaram a privilegiar a monofuncionalidade dos transportes, devorando os espaços destinados à circulação de pessoas a pé e as práticas pedestres e sua urbanidade foi se perdendo, dando lugar aos veículos. No entanto, no centro da cidade, a arborização escondia os carros e os edifícios que pareciam privilegiar uma harmonia entre o progresso e a natureza da “Cidade Jardim” que nos próximos anos se mostrou evidente na concorrência entre o concreto e o verde, com as sombras dos prédios que se estendiam por cima dos ficus.

## **A cidade e a industrialização**

Para Duarte (2007), a partir de 1950, as áreas próximas de Belo Horizonte foram atingidas pelo ritmo alucinante de desflorestamentos. E vários fatores contribuíram para esse efeito como a fundação do Parque Industrial, a migração (aumento populacional de 350 para 700.000 habitantes em 10 anos de 1940/1950), aberturas de estradas, o incremento da construção civil e o alto índice de crescimento de favelas. Todo esse desenvolvimento necessitava de madeiras. Na indústria, a lenha era a principal fonte de energia, na construção civil e nos assentamentos de pessoas provenientes de imigração, as árvores forneciam poste de sustentação de moradias.

A expansão urbana confere à cidade um perfil de metrópole com o crescimento demográfico associado à especulação imobiliária, que resultou na aprovação de diversos novos loteamentos sem a infraestrutura básica (Romano, 1997) mesmo com a cidade ainda com muitas áreas centrais com baixa densidade de ocupação.

Desde sua inauguração o crescimento da cidade se dava pelo acréscimo de ocupação e loteamentos em áreas periféricas (Lemos, 1994; Romano, 1997). Este crescimento foi promovido pelo Estado, através da expansão industrial, que necessitavam de operários e conseqüentemente de áreas para abrigá-los bem como novos bairros para as elites. Nesta época, final dos anos 1930, Belo Horizonte ultrapassou os espaços de ocupação estipulados por Aarão Reis (200.000 habitantes) (Romano, 1997). Enfim o desmatamento andava de par tanto com as ricas atividades das siderurgias insaciáveis por carvão, quanto com a multiplicação das necessidades básicas das crescentes populações desvalidas (Duarte, 2007).

Durante o período de expansão da cidade ocorreu também a falta de continuidade do planejamento inicial e os fenômenos sociais (migração com enorme

contingente de pobres, concentração de renda, aglomeração desordenada, opção de transporte automobilístico pela classe média e diversos problemas de ocupação), provocaram o crescimento desordenado, que resultaram na degradação ambiental e deterioração da qualidade de vida, evidenciando a carência de um novo planejamento para recuperar e manter a cidade moderna (Romano, 1997; Gouveia, 2005). Então:

A cidade projetada por Aarão Reis ainda existe, mas é apenas uma pequena “mancha” no mapa atual do aglomerado urbano de Belo Horizonte. As ruas que foram surgindo fora dos limites da Avenida do Contorno, isto é, fora da área inicialmente planejada, se desenvolveram buscando se adaptar, muitas vezes sem sucesso, a topografia acidentada da cidade. Vencendo colinas e contornando montanhas, essas ruas se encontraram com as das cidades vizinhas, que nunca foram planejadas, vindo a constituir a terceira maior região metropolitana existente hoje no país (Gouveia, 2005: 102-103).

Somente no final dos anos 1960 que foi iniciado o processo de planejamento da “Grande Belo Horizonte” com a conclusão do plano preliminar de desenvolvimento integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte que resultou em um relatório que recomendava soluções integradas dos problemas urbanos da cidade e das áreas metropolitanas a partir de um plano econômico e social em que a capital e sua região fossem vistas com “instâncias indissociáveis” que viria ser denominado Plano Metropolitano de Belo Horizonte –plambel– (Gouveia, 2005).

## **O processo de eliminação das árvores da cidade**

A década de 1960 foi um marco significativo da redução da arborização do centro de Belo Horizonte, precisamente no ano de 1962, a população assistia a eliminação dos ficus da Praça Sete, com o discurso da melhoria do trânsito para uma cidade com mais de 40.000 veículos e também em 1963 as condições sanitárias da cidade eram péssimas com lixos espalhados pelas ruas, tanto que os pássaros não conseguiam fazer o controle biológico das ‘moscas brancas’ (*Singhiella simplex*) das árvores que entravam nos olhos e grudavam nas roupas dos cidadãos criando uma insatisfação geral para a circulação diária de aproximadamente 200.000 pessoas e 30.000 veículos na Avenida Afonso Pena. Outro fato era que as árvores (ficus) estavam fragilizadas após a desativação da linha do bonde, e os canteiros dos ficus passaram a servir de estacionamentos para veículos que amassavam suas raízes, os troncos eram danificados por pregos que

fixavam cartazes de publicidade do comércio, e ainda sem a irrigação regular, simultaneamente associado com o descaso ambiental da cidade pelos órgãos oficiais (Duarte, 2013).

### **Imagem 3. Corte dos ficus na Praça Sete, 1962**



Fonte: Arquivo da Cidade de Belo Horizonte, acervo J. Góes.

No dia 23 de novembro de 1963, a Prefeitura iniciou a eliminação dos ficus da Avenida Afonso Pena sem qualquer consulta ao público e sem nenhum anúncio pela imprensa. Então:

Ao contrário do que ocorreu na Praça Sete, onde os operários agiam em pleno dia, o corte iniciou-se durante a noite, após o fim do burburinho cotidiano. O corte dos ficus tornou-se polêmico e foi intensamente debatido durante aqueles dias, envolvendo atores políticos, moradores de toda a cidade, lojistas da Avenida, cronistas, poetas e toda a imprensa (Duarte, 2007: 37).

Porém o cenário político dispersava as atenções para a conturbada articulação contra o governo do Presidente João Goulart e para o assassinato do Presidente

americano John Kennedy e assim o corte das árvores era um evento onde se implicavam muitas outras escolhas e dilemas: “Enquanto isso a cidade se tornava gradativamente menos verde, continuavam as derrubadas de árvores das ruas para abertura das vias, os jardins de várias igrejas foram vendidos para a abertura de estabelecimentos comerciais, as atividades mineradoras depauperaram a Serra do Curral” (Duarte, 2007: 40).

A eliminação das árvores na Avenida Afonso Pena, não foi um ato isolado na mudança da arborização em diversas vias para receber o crescente aumento da frota de carros particulares da cidade, este evento seguia a mesma tendência de outras cidades do Brasil (Duarte, 2007). Os cortes dos ficus da Afonso Pena foram mais repercutidos, porque representava uma medida arbitrária (as podas trazidas pelo progresso) e também porque era contemplado como uma medida corajosa da Prefeitura, frente á necessidade de desenvolvimento. Dessa forma chegava ao fim, os abrigos de sombras e também o incômodo da forte praga de insetos que imperava naqueles anos (Duarte, 2007).

O evento de intervenções no meio ambiente demonstra que as relações entre a sociedade e a natureza não se limitam a áreas de preservação, como florestas ou campos (ambientes naturais) e atinge também o meio urbano (com as árvores das praças, dos parques, e das ruas pelas quais transitam pessoas cotidianamente). O fim dos ficus revela o desequilíbrio gerado pelas atividades urbanas, entre os tripés, as pragas que atacavam os ficus desde o início da década de sessenta e o desmate excessivo nas imediações da cidade.

## **A participação política nas questões ambientais da cidade**

No final da década de noventa do século xx, as questões ambientais emergiram com mais destaques, o país estava assimilando a nova Constituição de 1988. Os anos 1990 e 2000 foram marcados por incipientes questões que reportavam atritos entre a população e os órgãos oficiais –Centrais Elétricas de Minas Gerais (cemig) e a Prefeitura de Belo Horizonte (pbh)– que praticavam podas antiecológicas nas árvores da cidade, através de empresas terceirizadas sem o compromisso com a questão ambiental.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Podas radicais são ações que quase suprime toda a árvore para preservar a rede elétrica, que na maioria dos casos em pouco tempo depois a Prefeitura viabiliza a supressão do que restou sem nenhuma punição aos responsáveis pela intervenção, é uma espécie de vandalização institucional, que decepa os ramos mais grossos das árvores, sem nenhum argumento técnico, muito menos estético e acontecem todos os anos na cidade.

No discurso oficial da Secretaria do Meio Ambiente (órgão oficial que trata das questões ambientais), a afirmação é que a “cidade perde seu verde em função de seu desenvolvimento”. Em março de 2013, registra-se uma nova investida da Prefeitura desta vez contra as árvores da região hospitalar, que foram atacadas pela *mosca branca*, justificando-se podas radicais e até mesmo a supressão de árvores. Diante da arbitrariedade da Prefeitura, muitas pessoas se mobilizaram e alertaram a opinião pública, reivindicando que o extermínio das árvores tinha na verdade, razões ditadas por interesses comerciais e empresariais, deixando-se de lado o real compromisso com a qualidade de vida dos cidadãos (Duarte, 2013). Isso reforça a ideia de que a partir dos últimos anos do século xx a política urbana da cidade passou por uma série de reformulações (Castriota, 2009) com o enfoque mercadológico de estímulo ao crescimento e a criação de empregos.

A Prefeitura e os grupos empresariais se aliaram para a atração de capitais na tentativa de estimular o mercado imobiliário, e para isso desregulamentaram o controle do uso do solo e aprovaram os financiamentos de empreendimentos, colocando o aparato público como um dos principais agentes de reprodução do capital na produção do ambiente construído (Gouvêa, 2005).

Antigas áreas decadentes, terrenos vagos, áreas verdes nos centros, deram lugar a empreendimentos imobiliários como construções de *shopping centers*, hotéis, restaurantes, complexos de escritórios sob a técnica do planejamento estratégico, gerenciado por empresários, assim estas áreas da cidade transformam em um produto a ser visto, vendido, visitado, atraindo a classe social com maior poder econômico, provocando uma grande valorização imobiliária. Então:

A terra passa a ser vista agora como mais um bem especulativo, o que provoca resultados desastrosos em termos de qualidade de vida das cidades. No que se refere à preservação do meio ambiente urbano, temos um duplo condicionamento: por um lado, sendo este um organismo vivo, não há que se impedir o processo de renovação intrínseco a ele, e que acompanha o próprio desenvolvimento da vida humana, por outro lado, no entanto, cabe a sociedade e ao governo orientar essa renovação e transformação, para que a paisagem urbana evolua de maneira equilibrada e não apenas para os interesses econômicos imediatos de um determinado segmento (Castriota, 2009: 89).

Esta prática significa deixar a cidade crescer e se transformar sem as limitações da visão tradicional que pensa de forma nostálgica de um tempo congelado (Castriota, 2009). A cidade como “patrimônio ambiental”, no sentido cultural

e histórico é a valorização de um conjunto de bens naturais e culturais. Como ele detém Castriota:

Preservar o patrimônio ambiental urbano é, muito mais que simplesmente tombar determinadas edificações ou conjuntos é, antes, preservar o equilíbrio da paisagem, pensando sempre como inter-relacionados a infraestrutura, o lote, a edificação, a linguagem urbana, os usos, o perfil histórico e a própria paisagem natural. Não se trata mais, portanto, de uma simples questão estética ou artística controversa, mas, antes, da qualidade de vida e das possibilidades de desenvolvimento do homem (2009: 89).

Esta discussão recoloca a questão do patrimônio em evidência no contemporâneo, com a leitura histórico, estética e intelectual carregada de subjetividade, pois a estruturação do espaço geográfico não é aleatória, e na sua essência é organizado e monopolizado pelos grandes aparelhos capitalistas que interferem em conjuntos não mais significantes, reorientando em novo valor.

Em geral, os espaços quando foram criados estavam dirigidos a determinado grupo de pessoas e com específicas expectativas de uso. As áreas verdes em cidades são importantes espaços públicos onde os habitantes e distintos grupos sociais convivem. Estes locais são símbolos distintos de uma sociedade e, funciona como lugar de identidade, sentimento e de pertencimento.

Com o aumento da densidade urbana, conseqüentemente, há sobrecarga de capacidade destas áreas; e é natural a demanda por novos espaços (Gouvêa, 2005; Romano, 1997). Porém a lógica econômica da cidade reduz os espaços de atividades de lazer, de ócio e de recreação, dando lugar aos espaços semi públicos, como clubes privados e shopping centers, que constantemente sentem necessidade de expansão e se apropriam dos espaços verdes das cidades. Outra ameaça aos espaços verdes públicos nas cidades é a degradação com os locais e com as árvores em mal estado, sem cuidados, ou mutiladas pela poda indiscriminada, transformando-os em espaços poucos atrativos ou sem função específica e fonte de insegurança (Duarte, 2013).

A política de criação de áreas verdes é impulsionada por órgãos públicos que estabelecem acordos com a iniciativa privada que recebem em troca compensações econômicas, de aquisição de solo e o uso do espaço, que na prática não se concretiza em criações de novas áreas verdes. As poucas áreas verdes remanescentes transformam-se em palcos de conflitos. Para a questão ambiental em Belo Horizonte, o conflito acontece pelo poder de uso e ocupação da Avenida Bernardo Monteiro, um local que foi criado para ser um espaço de caminhada, como uma forma de vivência da cidade. No eixo de interseção com o Parque

Municipal, que tem para o poder público outra perspectiva, a de exploração capitalista, isto porque a cidade teve seu Produto Interno Bruto (pib) em queda durante os anos 1990 e até o início dos anos 2000, a partir daí apostou-se nas Parcerias Público-Privadas (ppp), transformando a cidade em negócios, que nos anos posteriores foram contestadas por manifestações. Assim o território como recurso material, para empreendedores capitalistas e para o Estado comporta como investimentos e infraestrutura para novos ciclos do capital, enquanto para os sujeitos, desvela sentimentos, valores e preferências transmitidas através de gerações que construíram sua própria cultura e atribuíram, para além do valor material um valor simbólico (Zhouri e Laschefski, 2010).

## **Lutas ambientais mundiais conectadas**

As mobilizações de 2013 em Istambul (Turquia) na Praça Taksim, local do Parque Gezi, representou o descontentamento da população contra a arbitrariedade política adotada para a cidade, que comercializa e privatiza o espaço público. Queda desconectado del resto.

No local do parque estava previsto a derrubada de 600 árvores para a construção de um centro comercial. Logo os protestos se ampliaram para além da questão da eliminação do parque e transformaram em distúrbios que se voltaram contra o governo, difundindo para outras cidades e outros países com uma forte resposta da força policial. Assim:

Os atuais projetos urbanos hegemônicos orientam-se por uma mesma estratégia espetacular, asséptica e homogeneizante. Buscam construir consensos, anestesiar desejos, através da hegemonia de uma forma, geralmente a publicitária, de produção de subjetividade [...]. Os projetos urbanos contemporâneos criam, nas cidades, espaços-slogans que transformam os espaços públicos em cenários desencarnados e fachadas sem corpo: pura imagem publicitária (Ribeiro, Vaz e Silva, 2012: 52).



**Imagem 4. Manifestação maio de 2013 em direção a Praça Taksim, em Istambul**



Fonte: <https://raquelrolnik.wordpress.com/2013/06/04/praca-taksim-protostos-em-istambul-pelo-direito-a-cidade/>.

Também no ano 2013 na cidade de Belo Horizonte o que originou o movimento *Fica Ficus*, foi também a possibilidade de privatização do espaço público para criação de um estacionamento subterrâneo e estações de ônibus com a extinção dos centenários ficus na área hospitalar, da região centro-sul da cidade. O movimento defende principalmente, os 53 ficus da Avenida Bernardo Monteiro, que são árvores centenárias e patrimônio paisagístico e cultural da cidade. Na Avenida Bernardo Monteiro, uma das vias mais arborizadas da cidade, os ficus centenários sofreram podas radicais no início de 2013, e isso aconteceu depois da identificação de uma praga que põe em risco a saúde das árvores.

Segundo a Prefeitura a poda foi de redução de risco, de retirada de galhos secos que poderiam causar qualquer acidente à população, na verdade foi só uma prática para evitar o risco, e a outra prática seria o manejo e o controle da mosca branca assim, o que havia de concreto era uma cultura do medo dos insetos e o entendimento de que eles eram prejudiciais.

Outro paradigma para os administradores é a crença da “cidade jovem” que nem as árvores podem envelhecer fato que afeta todo o sistema ecológico, comprometendo o habitat natural dos insetos predadores e criando pragas; e isto representa uma visão sanitarista, que vê na natureza uma ameaça, gerando motivos para desinfetar o mundo.

Deste modo a principal preocupação é que as intervenções urbanísticas previstas pela Prefeitura fiquem camufladas no discurso de resolução do problema da infestação, já que nas podas a Prefeitura não cortavam somente as partes doentes das árvores. Tanto as retiradas das árvores na capital nos anos 1960 ou 2013, não deixam de provocar reações negativas nas pessoas. Se na década de 1960 o espanto da arrancada dos ficus se deu por conta de Belo Horizonte ser reconhecida como cidade jardim, hoje é devido à sustentabilidade, como se a natureza suportasse toda a carga de intervenções e destruições.

**Imagem 5. Avenida Bernardo Monteiro, 2014**



Fonte: <http://ficaficus.concatena.org/>.

Deste modo, diante da possibilidade da extinção de um dos símbolos da cidade, nasceu o movimento *Fica Ficus*, como uma forma da população que não estava satisfeita com as diversas atitudes que estavam caminhando em direção a um desmatamento das florestas urbanas de Belo Horizonte; de negociar de forma mais democrática possível e pensar soluções, cobrando do poder público o cumprimento de seu papel na sociedade. O *Fica Ficus* é um grupo formado por biólogos, engenheiros, arquitetos, urbanistas e outros diversos manifestantes ligados ao meio ambiente e ao patrimônio cultural, que defendem a manutenção dessas árvores. O grupo reúne mais de dois mil membros e ganha novos adeptos diariamente através das redes sociais que relativiza a noção de espaço e tempo, reduzindo os rituais sincrônicos e a dimensão geográfica, com novos padrões de cooperação.

Uma das conquistas do movimento foi a construção de um mapa colaborativo que mostra a situação das árvores de Belo Horizonte, onde qualquer pessoa com o celular ou um computador com acesso à internet, pode sinalizar podas indevidas, cortes ou simplesmente a existência de qualquer vegetação pela cidade. Desta forma qualquer pessoa passando todos os dias pela aquela

árvore tem condições de ver se ela tem algum problema. À medida que as pessoas começam a dar visibilidade, a postar o que está acontecendo e como está acontecendo, mostrando que pode ser diferente, isso desperta a atenção dos outros que passam a prestar atenção no que está acontecendo na cidade.

Para Sérgio Pontes Ribeiro,<sup>2</sup> professor da Universidade Federal de Ouro Preto (ufop) e ativista do movimento *Fica Ficus*, a criação de aparatos institucionais se dá em função de mobilização de setores variados da sociedade civil, e não de ações iluminadas do Estado e de Governos específicos; portanto o abandono do conjunto arbóreo pelo poder público representa a insatisfação dos cidadãos da postura da Prefeitura diante da preservação e manutenção do meio ambiente. Também Myriam Bahia,<sup>3</sup> professora da Universidade Federal de Minas Gerais (ufmg), ativista do movimento, explica que a ideia do movimento é discutir a partir da árvore, a questão do espaço coletivo, “para desenvolver a cidadania, é preciso haver lugares onde os moradores passeiam, onde podem andar pela sombra, como foi pensado na época da construção de Belo Horizonte e quando não se reconhecem esse espaço, a população se sente acuada, e isso induz a violência, a degradação”.

## Viver a cidade

O espaço público coletivo tem grande visibilidade econômica, a ponto que diversos setores querem produzir lucros nestes locais, mas a população tem ido às ruas para reivindicar desde a questão ecológica, como a derrubada de árvores, até a não, construção de shopping centers. Belo Horizonte está dentro desse conflito –do capitalismo– que estabelece o valor de uso e o valor de troca, que opõe a vida urbana em sua essência, porque uma cidade é para ser vivida e não para dar lucro, é o que diz respeito à vida das pessoas por gerações.

Nas ações de proteção ambiental, a população deveria estar consciente que a sua contribuição com os impostos, propicia a Prefeitura plantar e derrubar árvores, e que a obrigação do gestor público é de cuidar da cidade para as pessoas, o espaço público não é um negócio de interesses comerciais e empresariais,

---

<sup>2</sup> Sérgio Pontes Ribeiro divulga em seu blog educacional, discussões acadêmicas sobre a Ecologia Evolutiva: <http://sociobiologia.blogs.sapo.pt/>.

<sup>3</sup> Myriam Bahia Lopes coordena o Núcleo de Estudos da História da Ciência e da Técnica (nehcit) da Escola de Arquitetura e Urbanismo (ea) na Universidade Federal de Minas Gerais (ufmg), <http://www.arq.ufmg.br/nehcit/index.php> (consultado em 2015).

os serviços públicos terceirizados sujeitos a lógica da produção são nocivos à vida na cidade.

Em nosso mundo como afirma Michel Serres (2011) que para apropriar de determinado lugar, os homens assim como os animais irracionais marcam seu território com excrementos e defeitos. Atos de sujar ou poluir chega a ser simples; sujar para apropriar tem origem animal, etológica, corporal. O tigre urina, as tribos primitivas enterram seus mortos, as nações embebem com o sangue de seus filhos o solo pátrio, são todas maneiras de apropriar.

Para Serres (2002) o problema é que neste processo de apoderamento, os gestos que seriam fisiológicos e naturais trazem consequências ao mundo moderno, passando do que ele chamou de materialidade dura (urina, sangue, lixo) para materialidade suave (o que acarreta as poluições atmosféricas, visuais, sonoras e sobretudo mentais), e isto é potencializado pelas intensas transformações técnico-científicas que criam desequilíbrios ecológicos e precisam de soluções para a vida não correr riscos. Desta forma nos dias atuais a vida doméstica está em função do consumo e da propriedade, principalmente anunciado pelas mídias; assim há uma padronização de comportamentos que reduz o convívio das pessoas, que refletem diretamente em questões ecológicas (Guattari, 2002).

Assim para apropriar existe a necessidade de poluir, transformando aquilo que é público em privado ou aquilo que é comum em particular. Poluir corresponde a uma expansão do espaço (não só físico, mas psicológico), e isto é praticado pela Prefeitura no momento em que abandona os espaços públicos para uma outra finalidade de interesse financeiro. É a sujeira que chega até mesmo às campanhas publicitárias. O capitalismo tem operado em própria crítica ecológica com novas oportunidades de ganho para os capitais, como exemplo o mercado de carbono e da ambientalização das monoculturas para os biocombustíveis. Isto leva discutir os investimentos em legitimação de grandes projetos que procuram justificar expropriações e deslocamentos compulsórios em nome dos imperativos da “inserção competitiva” (Acselrad, 2012: 222) e da “ordem de justificação mercantil” (*ibid.*: 224).

Assim, nesta oposição onde a lógica de industrialização e apropriação choca diretamente com os territórios e os recursos ambientais que são finitos e, com as culturas, comunidades situadas nos locais de extração destes bens que surgem os movimentos como resistências e protestos de pessoas afetadas e, logo são transformados em lutas por controle coletivo dos recursos, ou até mesmo pela autodeterminação de suas próprias condições nas lutas contra as formas predadoras dos recursos naturais. Segundo Guattari:

O grande desafio passa por questões de como viver no planeta daqui em diante no contexto das acelerações das mutações técnico-científicas com um crescimento demográfico redobrado [...] que por um lado temos a capacidade de resolver os problemas ecológicos dominantes com a técnica e a ciência, e do outro lado somos incapazes de direcionar as forças sociais, com as suas diversas formações subjetivas construídas para apropriar desses meios para torná-los operativos (2002: 2-12).

Para Guattari (2002) a degradação do meio ambiente não é democrática e os seus efeitos afetam a todos e não haverá uma resposta à crise ecológica a não ser em escala planetária. Assim a paisagem do ambiente revela os antagonismos e as condições inerentes ao processo de produção num determinado momento histórico, o que reflete na distribuição espacial (Alessandri Carlos, 2008).

Pensar a relação da cidade com a natureza passa necessariamente por considerar as atuais formas de produção do espaço urbano, nas periferias o confronto entre moradia e a preservação ambiental e nas regiões mais centrais, como condição geral de produção e valorização do local sob a hegemonia do capital financeiro que orienta a gestão política e cria hierarquias de lugares, com novas centralidades que expulsam para a periferia os antigos habitantes (Alessandri Carlos, 2014).

As insurgências dos movimentos sociais contemporâneos como o *Fica Ficus* e o *Diren Gezi Park* utilizam as redes sociais para comunicar e recrutar a sociedade, apresentando quais são as questões e conflitos que merecem destaque na vida urbana, e que conferem visibilidade para além da ida e da ocupação de locais públicos, pois cada vez mais a internet se apresenta como uma ferramenta para divulgar e mobilizar um grande número de pessoas para a participação na construção da cidadania, materializando a qualidade de vida nas ações de preservação da natureza.

Desta forma entende-se que o espaço da cidade é o campo privilegiado das lutas de classes, das manifestações políticas e dos conflitos sociais, potencializados pelas redes virtuais.

## **Bibliografia**

Acselrad, Henri (2012). “A Desigualdade Ambiental na conjuntura atual: uma análise sobre a Rio +20 e seus possíveis desdobramentos”. *Revista IDEAS*, vol. 6, nº 2, pp. 216-226, Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Rio de Janeiro.

- Alessandri Carlos, Ana Fani (2008). *A cidade*. São Paulo: Contexto.
- (2014). “A lógica do planejamento versus a dialética do mundo”. In Limonad, Ester e Ramos Castro, Edna (orgs.), *Um novo planejamento para um novo Brasil?*. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Arquivo Público da Cidade de Belo Horizonte (2015). Disponível em: <http://www.acervoarquivopublico.pbh.gov.br/>.
- Castriota, Leonardo Barci (2009). *Patrimônio cultural: conceitos, políticas, instrumentos*. São Paulo: Annablume.
- Corrêa Mourão, Paulo Kruger (1970). *História de Belo Horizonte de 1897 a 1930*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial.
- Duarte, Regina Horta (2007). “À sombra dos ficus: cidade e natureza em Belo Horizonte”. *Ambiente e Sociedade*, Campinas, vol. 10, nº 2. Disponível em <https://www.scielo.br/j/asoc/a/X9RyLmFyzVgW636wbQQpgh-C/?lang=pt>.
- (2013). “Scheherazade tropical: narrativas e diálogos da história ambiental no Brasil”. *Historia, Franca*, vol. 32, nº 2. Disponível em <https://www.scielo.br/j/his/a/6KBmXnB5RV38QV4xG9vTxLH/?lang=pt>.
- Fica Ficus. Disponível em <http://ficaficus.concatena.org/> (consultado em 2015).
- Gouvêa, Ronaldo (2005). *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: fgv .
- Guattari, Félix (2002). *As três ecologias*. Campinas: Papirus.
- Jornal *Diário da Tarde* (1934). Diário 20/02/1934 (DT), Belo Horizonte.
- Jornal *Estado de Minas* (1939). Diário 21/09/1939 (EM), Belo Horizonte.
- Julião, Leticia (1992). “Belo Horizonte: itinerários da cidade moderna (1891-1920)”. Dissertação (mestrado), Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- Lemos, Celina Borges (1994). “A construção simbólica dos espaços da cidade”. En Monte-Mór, R. L. M. (org.), *Belo Horizonte: espaços e tempos em construção*. Cedeplar/pbh, pp. 29-51. Belo Horizonte.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. (2000). *Limpeza urbana na Belo Horizonte centenária*. Belo Horizonte: Superintendencia de Limpeza Urbana.

- Relatórios anuais da Prefeitura de Belo Horizonte (1899-2005). Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/contents.do?evento=conteudo&idConteudo=24201&chPlc=24201> (consultado em 2015).
- Ribeiro, Sonia Marques Antunes (2000). “O espaço público em Belo Horizonte: a avenida Afonso Pena como lugar de sua manifestação”. Dissertação (mestrado), Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- Ribeiro, Ana Clara Torres; Vaz, Lilian Fessler e Silva, Maria Lais Pereira de (orgs.) (2012). *Leituras da cidade*. Rio de Janeiro: an pur -Letra Capital.
- Romano, Olavo (1997). *Muito além da cidade planejada: uma contribuição a história da região nordeste da capital*. Belo Horizonte: Magnum.
- Serres, Michel (2011). *O mal limpo: poluir para se apropriar?* Rio de Janeiro Bertrand Brasil.
- Zhourri, Andréa e Laschefski, Klemens (2010). *Desenvolvimento e conflitos ambientais*. Belo Horizonte: ufmg.



# Capítulo 8

## Territorios en disputa y transformaciones económicas en las periferias metropolitanas

El caso de la ciudad de Rosario (Argentina)

*Ester Schiavo y Alejandro Gelfuso*

### **Introducción: la neoliberalización de las metrópolis latinoamericanas**

En las últimas décadas las metrópolis latinoamericanas fueron sometidas a procesos marcados por la implementación de políticas que modifican los patrones de urbanización tradicionales. A su vez, dan cuenta de lógicas globales de reubicación de excedentes de capital a través, precisamente, de la urbanización (Harvey, 2013). Se hace referencia a un particular período de la etapa neoliberal que dominó en la región, cuyas políticas públicas contribuyeron a materializar la proliferación de fragmentos, arquitecturas e infraestructuras tendientes a promover la desigualdad, constituyéndola como una marca que acompañó a los procesos de reproducción del espacio urbano durante las últimas décadas del siglo xx.

En este marco de notorio aumento de las desigualdades sociales y de procesos de privatización general de la sociedad, la fragmentación espacial encontró un gran impulso, presentando fenómenos de polarización social, entre los que se

destacan el crecimiento de espacios mutuamente excluyentes, el aumento de la informalidad y la disputa por los territorios vacantes, como son entre otros, las periferias y las zonas metropolitanas.

En relación con lo señalado se destacan algunos supuestos que orientan la introducción al tema: a) la constatación empírica de que en las metrópolis latinoamericanas no hubo “derrame” del crecimiento económico, sino, por el contrario, un significativo aumento de los índices de desigualdad y distribución del ingreso; b) la relevancia de los diferentes estamentos estatales, es decir, los agentes centrales que poseen tanto la capacidad de aplicar determinadas políticas, como de relegarlas; y c) las continuidades y cambios en los procesos de asociación y acción colectiva de los sectores urbanos (Grimson, Roberts y Portes, 2005).

Si el Estado de bienestar funcionó como articulador social que compensaba desigualdades mediante una intervención activa del Estado en la economía y el funcionamiento cotidiano de la sociedad mediante políticas con sesgo universal, principalmente en lo referido a la seguridad social y las leyes laborales, desde mediados de la década de 1970 podemos encontrar la “contracara” de este fenómeno: un Estado mínimo, cuyo accionar se apoya en el concepto de no perturbación del buen funcionamiento del mercado, y se reduce a garantizar las condiciones de competencia que garantizaran el “inevitable” desarrollo de la sociedad mediante la economía de mercado. Un proceso inédito de reforma del Estado, que tiene como sustento legitimador una fuerte impronta discursiva que cuestiona severamente aquella tradición del Estado como árbitro exclusivo en las mejoras laborales y económicas.

Con relación a las ciudades, la nueva dinámica espacial producto de la reestructuración económica y del empleo, el impacto de las tecnologías y las nuevas pautas de consumo y movilidad, modifican también los patrones centrales de los procesos de urbanización, profundizando su perspectiva económica en detrimento de la política y social. Siguiendo a Harvey (2000), el capital construye su paisaje geográfico a su propia imagen, que luego puede ser destruida para reubicar sus excedentes y acumular interminablemente.

La importancia de este último factor es central en el presente trabajo, ya que según la impronta que tomen, los procesos de urbanización se constituyen en articuladores o no de cohesión social, entendiendo a esta como la capacidad de una sociedad de absorber los cambios y los conflictos sociales mediante una distribución democrática de sus recursos económicos (bienestar) políticos (derechos), culturales (reconocimiento), por medio del Estado, del mercado, de la familia, de otras redes comunitarias y de la sociedad civil.

Si bien el año 2001 se constituye en un antes y un después en relación con las políticas neoliberales y el rol del Estado en distintos países de Latinoamérica, abriendo paso a su lógica “relacional” que mezcla (con contradicciones) políticas universalistas y sectoriales mediante modelos de gestión más participativos, al mismo tiempo podemos encontrar en las ciudades la consolidación de la pobreza, la fragmentación y los nuevos fenómenos relacionados a las economías delictivas, como el narcotráfico. En muchos sentidos, la primera década del siglo xxi puede tornarse una contracara de las dos anteriores, a partir de los cambios regionales expresados en los diversos territorios nacionales. Sin embargo, el inicio de la segunda década del siglo xxi presenta acontecimientos complejos que permiten una lectura más del proceso descrito, en el que las metrópolis latinoamericanas son protagonistas centrales y en cuyo territorio se configura una nueva trama de conflictividad donde coexisten, por un lado, la vitalidad de un proceso de crecimiento que atenuó los reclamos básicos de alimentación y empleo, y por otro, las limitaciones de las respuestas a nuevas demandas por parte de las distintas dependencias del Estado. Aun con cambios importantes en las estructuras de gobierno a nivel continental, la neoliberalización se ha extendido por el mundo como una vasta marea de reforma institucional y ajuste discursivo.

El término hace referencia a “lo realmente existente”, la especificidad de los marcos institucionales, políticos, regulatorios y culturales en los que debe hacerse realidad el neoliberalismo. Entendiendo este proceso como un conjunto de saberes, tecnologías y prácticas que despliegan una racionalidad de nuevo tipo, es decir, una forma anclada en los territorios, fortalecida en las subjetividades y expansiva en términos organizativos en las economías formales y, sobre todo, informales. La inserción “contextual” que combina el dismantelamiento de las formas institucionales que le son ajenas por nuevas modalidades de regulación institucional y nuevas formas de gestión estatal. Se basa más en el ensayo-error que en la sustentabilidad a largo plazo.

## **Metrópolis y derecho a la ciudad: de escenario a objeto de disputa**

Si a comienzos del siglo xxi la preocupación se centraba en la dimensión social, hoy un problema central radica en la provisión de servicios públicos urbanos, en los que la inédita etapa de crecimiento económico y aumento del consumo que atravesó América Latina manifestó un proceso de desborde a la débil trama de

los servicios. La agenda política que atraviesa los estados locales, provinciales y nacionales incluye numerosas demandas para el acceso igualitario a plataformas y soportes de circulación, vivienda, educación y productividad.

La dinámica del sector inmobiliario, el proceso de formación del mercado de tierras, el rol de los empresariados locales y sus relaciones con las políticas de los gobiernos municipales destinadas a regular el espacio, se constituyen en pilares a la hora de analizar modelos urbanos predominantes en la región.

Lo local y lo político conforman las claves de nuevos procesos en los que se funden las acciones de los sectores empresarios, las definiciones legislativas de los municipios como autoridad sobre el territorio, y las prácticas producto de la acción colectiva de nuevos sujetos urbanos que reclaman la materialización de derechos al acceso a la ciudad, muchas de ellas innovadoras en términos de escala y formas de participación. Estos procesos sociales se insertan públicamente en la medida que construyen redes físicas y virtuales, en un contexto de cambio en las tecnologías digitales que influye sobre el tiempo y el espacio.

El derecho a la ciudad se convierte en un concepto fundamental para pensar la consolidación de los lazos sociales en una escala posible. Así, partimos de la hipótesis de que la disputa por el territorio en las periferias de las metrópolis latinoamericanas es, en sí misma, la disputa por el derecho a la ciudad. Este se convierte en el hilo conductor para establecer una referencia precisa de qué queremos decir cuando hablamos de “conflicto territorial”.

El derecho a la ciudad consiste en la integración de los derechos ciudadanos y los criterios urbanísticos que hacen posible su ejercicio. Es interdependiente de todos los derechos humanos reconocidos, y por lo tanto, incluye: los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales que ya están reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos. Se funda en tres ideas clave: el ejercicio pleno de la ciudadanía; la gestión democrática de la ciudad y la función social de la propiedad y de la ciudad.

Sin embargo, durante las últimas décadas atravesó desplazamientos conceptuales (y contextuales) que resultan en una multiplicidad de acepciones y adaptaciones del derecho a la ciudad en la realidad política de Latinoamérica. Movilizadas por una multiplicidad de actores y movimientos que buscan enmarcar y dar sentido a una serie heterogénea de intervenciones y prácticas urbanas, las diferentes enunciaciones del derecho a la ciudad contienen en su seno intencionalidades y posicionamientos políticos antagónicos. En torno al derecho a la ciudad se dirime una disputa por su significación que, lejos de quedar limitada a un mero juego discursivo, se despliega en formas opuestas de entender la participación, la producción del espacio urbano y la capacidad para

experimentar arreglos sociales y materiales más justos para habitar la ciudad (Minuchin, 2013).

El itinerario del derecho a la ciudad atraviesa una instancia en la que expresiones sociales entrelazan el problema de la vivienda con la posibilidad de desplegar experiencias de autogestión. También es susceptible de una apropiación institucional-burocrática en la que adquiere peso normativo y fuerza el reposicionamiento del Estado como agente central de transformación urbana. Algunos ejemplos en este sentido son la carta internacional sobre el derecho a la ciudad (Quito 2004), la Ley 388 (Colombia) y el Estatuto de la Ciudad (Brasil 2001).

Y por último, una tercera instancia, característica del siglo xxi, en la que grupos y movimientos locales, como es el caso del Movimiento Giros en la ciudad de Rosario, problematizan y actualizan la figura del derecho a la ciudad, propiciando una democratización en las formas de producción del espacio urbano, que entiende al territorio no solo como un espacio geográfico, sino y principalmente como el resultado de la intervención de la sociedad sobre ese espacio.

En conclusión, se vuelve central la complejidad de los territorios como escenarios de cambio. Lo mismo sucede con los bienes comunes. Los múltiples significados que pueden asumir hacen que la aplicabilidad de esta noción exceda su ámbito original asociado al agua, la tierra y el aire, para trasladarse hasta la cultura, la relación entre los componentes residenciales (alojamiento) y productivos (industriales), como también a lo que se refiere a la reutilización de lugares abandonados, o al uso de plazas, espacios públicos, y a la misma actividad económica de producción y distribución de bienes y servicios.

## **Rosario: procesos sociales y utopías en disputa**

Las ciudades han surgido mediante concentraciones geográficas y sociales de un producto excedente (Harvey, 2013). Los procesos de urbanización siempre han sido, por lo tanto, un fenómeno de clase, ya que los excedentes son extraídos de algún sitio en el que conviven múltiples sectores sociales, mientras que el control sobre su utilización habitualmente radica en pocas manos. Planteado en términos económicos: ¿Quiénes se apropian de la *plusvalía urbana* generada? ¿Cómo se reinvierten los excedentes de capital en determinados contextos históricos? ¿Qué rol cumple el estado local?

Por un lado, las corporaciones empresarias, principalmente dedicadas al rubro inmobiliario, se constituyen como actor de poder, recordando aquella máxima de Henri Lefebvre (1968): *las corporaciones sobrevivieron a los siglos XIX y XX ocupando y produciendo espacio*. La capacidad política, operativa, y el capital de inversión hacen que su influencia sea mucho mayor a la de quienes se reconocen como legítimos habitantes de los territorios en cuestión.

La relevancia que adquieren los gobiernos locales está fundamentada en su responsabilidad política en relación con las políticas urbanas, concretamente en los usos de suelo.<sup>1</sup> El urbanismo, una variable económica de alto peso, es uno de los aspectos de exclusiva definición municipal. No obstante, el estado está lejos de ser un garante de las relaciones sociales. Un caso que puede tomarse como ejemplo a la hora de un análisis concreto es la ciudad de Rosario.

En términos de gobierno, el accidentado final de la etapa neoliberal coincide con el período de Hermes Binner como intendente, en el que la ciudad comienza a dar los primeros pasos hacia la elaboración de un Plan Estratégico. Rosario era una de las ciudades con mayores niveles de indigencia y desocupación del país, lo que motiva la urgencia de una intervención planificada.

Así, se realizan diversos intentos por configurar nuevas lógicas de gestión estatal tomando el desafío de reequilibrar la ciudad mediante la combinación de políticas urbanas con promoción sociocomunitaria. Se pretendía que una serie de aspectos relevantes de la ciudad –transporte, salud, urbanismo, cultura, turismo, vivienda– ingresaran en la competencia del gobierno local bajo modalidades de articulación que involucraran actores estatales y privados en vista de direccionar el desarrollo de Rosario.

Como consecuencia, la administración municipal se compuso por la descentralización administrativa en seis distritos y un acento fuerte en discursos y proyectos socioculturales, valorizando símbolos antes olvidados, como el río. Fue la misma ciudad que pronto giró su mirada hacia el Paraná, lo que constituyó un desplazamiento estratégico, de profundas consecuencias a futuro.

---

<sup>1</sup> Además de su importancia como indicador urbanístico, también forma parte de las Normas Urbanísticas de la ciudad que sustituyen al viejo Código Urbano, en el que la adecuación de las categorías de suelo es central. A los fines del ordenamiento urbanístico, el suelo se clasifica en: urbanizado (ya sea consolidado, en proceso o formalmente urbanizado) urbanizable (no-inundable, accesible y factible de ser provisto de infraestructura y servicios) y no-urbanizable (con áreas destinadas a uso rural, inundables - Ordenanza N° 7336/2002). En el caso de los urbanizables, se define como política general la extensión a través de operaciones de nueva urbanización (convenios), mientras que en suelo no urbanizable se aplica una política de “máxima protección ambiental y rural y nada que implique una subdivisión intensiva del suelo”, al cual se aplicarán medidas especiales de regulación.

Retomando el derrotero seguido por las diferentes gestiones, la sucesión de Binner por Miguel Lifschitz (2003-2011) se yuxtapuso a un escenario de crecimiento del excedente, que planteó oportunidades de vencer el obstáculo que representó, durante la década del noventa, la parálisis privada.

Con los efectos comerciales de la devaluación de 2002 y la consolidación del modelo exportador de bienes agrícolas se genera un escenario en el que la inversión privada y los negocios inmobiliarios encuentran claros incentivos. Después de la fuerte crisis del año 2001, Rosario apareció como uno de los sitios más favorecidos por el nuevo escenario macroeconómico. La base de sustento de la economía de la ciudad y su región radica en el modelo de agronegocios y productos exportables, actividad que posicionó históricamente a este territorio como una de las mayores concentraciones de exportación de subproductos oleaginosos del mundo. A partir del año 2003, estos excedentes del sector agropecuario se volcaron en el sector de la construcción, dando origen a un *boom* inmobiliario (Barenboim, 2010). En este nuevo escenario, la gestión municipal decidió organizar el desarrollo y construcción de bienes inmuebles, convertidos en el eje de la generación de valor en la ciudad.

Entre los años 2004 y 2008 se aprecia el aumento exponencial tanto de la compra-venta de inmuebles como de la superficie construida, sumando la concreción de importantes obras como el Puerto Rosario-Victoria, el nuevo aeropuerto, la segunda ronda de Avenida Circunvalación y la autopista Rosario-Córdoba. También los habitantes de Rosario comenzaron a ser testigos de la aparición de grandes proyectos urbanos: *shoppings*, casinos, hoteles 5 estrellas, concesionarias de autos lujosos, emprendimientos comerciales de marcas internacionales, y hasta acontecimientos culturales de magnitud, como el Congreso Internacional de la Lengua. Así comenzó a gestarse el paradigma que orientaría las políticas urbanas durante toda la gestión de Miguel Lifschitz, para continuar luego con Mónica Fein, aunque en un escenario diametralmente opuesto signado por la crisis de violencia en numerosos territorios.

Surge el interrogante: ¿Desde qué posición el municipio intenta enmarcar su intervención? Desde el posicionamiento y la incorporación de Rosario a la competencia global entre ciudades, relacionada principalmente al sector servicios, turismo, y grandes eventos. Se hace referencia a este aspecto, ya que se considera que el modelo de gestión asumido no es una casualidad geográfica (por caso, tener un puerto propio), sino una decisión política tomada por actores concretos en un lapso determinado. Un conjunto de procesos que acondicionan espacios de la ciudad tanto para el crecimiento económico como para el hiperconsumo.

Es decir, que al mismo tiempo que se acumularon instrumentos institucionales que permitían atender las consecuencias sociales y físicas de los procesos de urbanización desiguales, las propias modalidades de acumulación urbana y las cíclicas crisis llevaron a gobiernos municipales y provinciales a habilitar, y en muchos casos a propiciar, la diseminación de una serie de intervenciones urbanas como tipologías exclusivas (barrios cerrados, clubes de campo) y grandes proyectos, que lejos de contrarrestar procesos de injusticia espacial, tendieron a multiplicarlos y acentuarlos.

Se multiplicaron las zonas anexas mediante una descontrolada expansión horizontal, con masivas subvenciones públicas para transporte y exclusividad para ciudadanos de rentas elevadas. Estas encuentran lugar discursivamente, apoyadas en el temor a la ciudad, el hundimiento de infraestructuras públicas, y la priorización de comodidades aisladas y protegidas. Privatizadas.

El Plan Urbano 2007-2017<sup>2</sup> contiene una amplia presencia de capitales e inversores privados como variable de decisión prioritaria en el ordenamiento de la trama urbana. Ese encuentro entre privados y municipio se denomina, técnicamente, Convenio Público-Privado. A través de él, el privado debe, en el contexto de su proyecto, destinar una cantidad de recursos a la construcción o mejoramiento de espacios públicos. Por lo general, las obras llegan con tiempos inversamente proporcionales a los que insume la construcción para la venta.

Se consolida, en segundo término, la utopía de los promotores inmobiliarios (Harvey, 2000), en la que cada nueva oleada de inversión estatal es orientada por los intereses privados, un esquema en el que el primero asume los riesgos y el segundo se queda con los beneficios.

## **Nuevo Alberdi: la materialización del conflicto por el derecho a la ciudad**

La política de expansión residencial también se desarrolla bajo el paradigma imperante: en forma concertada con actores privados pero en territorios más amplios. Enclaves urbanos específicos, cuya figura principal es el denominado *Parque Habitacional*, pretendiendo la articulación y ordenamiento de las

---

<sup>2</sup> Es la figura del planeamiento en la que se define el proyecto de ciudad y de ordenamiento integral del territorio municipal. Se indican las directrices generales de ordenamiento, los proyectos de carácter estructural y los procedimientos (modalidades e instrumentos) para orientar la gestión municipal del territorio. Estas definiciones le darán marco a la elaboración de todos aquellos otros instrumentos necesarios para la puesta en marcha y ejecución de las políticas urbanísticas.



intervenciones particulares que afectan a sectores de composición social heterogénea y profundas carencias de infraestructura y servicios. Es decir, la periferia.

Bajo este esquema, el dato más importante para entender la disputa por la periferia en la ciudad de Rosario es que, solo basándonos en dos casos de conflictos territoriales que forman parte de la agenda pública local por el nivel de denuncias y situaciones de confrontación entre pobladores y empresas privadas, Nuevo Alberdi (la última zona rural existente en la ciudad) y el barrio Empalme Graneros, un solo grupo económico concentra el 9% de la ciudad en sus manos: 1444 hectáreas. Las compras no son casuales, y están focalizadas en algunas tierras en particular, como son aquellas que lindan con alguno de los tres canales que atraviesan la zona (el Salvat, el Ibarlucea y el Ludueña), ya que se caracterizan por ser *inundables*, y por ende *no urbanizables*, lo cual permite una compra a escaso valor. La pregunta que surge es: ¿Por qué alguien querría adquirir una propiedad inundable que, por razones lógicas, no puede lotearse ni urbanizarse? Básicamente, porque existe una información previa que afirma un futuro en la zona, donde municipio y provincia harán las obras suficientes para permitir un cambio en el uso de suelo. Esa diferencia, lejos de ser un cambio administrativo o técnico, representa un crecimiento abismal en el precio de la tierra, cercano a un 1000%.

El caso de la zona rural de Nuevo Alberdi es el reflejo material de esta descripción. Luego de una grave inundación en marzo de 2007, y cuando el agua comenzaba a dar paso al retorno de los habitantes evacuados, estos se encontraron con numerosos operadores inmobiliarios de la empresa ALDEA S. A. (empresa artífice de casi la totalidad de los barrios privados construidos en la ciudad): debían irse lo más rápido posible porque el estado, en respuesta a la demanda para evitar nuevas inundaciones, comenzaría las obras de ensanchamiento del canal Ibarlucea, lo cual ameritaba desalojar los terrenos, acondicionándolos para su reurbanización. Es decir, un desalojo silencioso, sin presencia policial ni sentencia judicial.

El desalojo silencioso es condición inherente a este tipo de proyectos, por ser parte constitutiva de la sociedad público-privada, en la que los tiempos del estado y los del privado siguen siendo absolutamente distantes. Estos últimos necesitan vender sus proyectos, conformar cuerpos colectivos de inversores y reproducir la ganancia. La única manera de lograrlo es mostrando, en acto, su capacidad de ocupar y producir el espacio. El municipio, atrapado en un perpetuo apuro presupuestario, acompañado por la creencia de que la reducción de las instituciones públicas es siempre el camino para conseguir una ciudad más competitiva, modifica su rol de control por la promoción. En Rosario,

todas las instituciones que podrían haber ayudado a definir alternativa han sido suprimidas o reducidas en su potencia para producir políticas públicas.

Ante esta “presencia ausente” del estado y la urbanización característica del capitalismo mediante un proceso de desplazamiento o acumulación por desposesión (Harvey, 2003), surgen numerosos conflictos en torno a la captura de suelo valioso en manos de las poblaciones de renta baja que han podido vivir en esas ubicaciones durante muchos años, conformando a uno de los tantos sujetos emergentes de estos procesos socioespaciales.

Cuando se hace referencia a sujetos emergentes, solo mencionamos al Movimiento Giros, no por ser el único actor relevante en cuanto a las alternativas y disputas urbanas sobre Rosario, sino porque fue el que logró modificar la escena urbana a través de los acuerdos con numerosos actores sociales (profesionales, intelectuales, concejales, diputados, etcétera), que dieron origen al proyecto de ordenanza llamado “¡Ya Basta!”, que finalmente fue aprobado en diciembre de 2010, y convirtió a Rosario en la primera ciudad en prohibir los barrios cerrados. Asimismo, como se resaltaba en el suplemento *Rosario/12* (suplemento del diario *Página/12*): “... los miembros del Movimiento Giros son de las pocas organizaciones que están planteando un debate central: ¿Quién se queda con las pocas tierras urbanas que aún quedan? Un dilema que enfrenta a los mega proyectos privados con las necesidades sociales reales” (4/10/2010), debate que conduce a cuestionar los mecanismos propios de los procesos de urbanización en las metrópolis latinoamericanas. La ordenanza que prohíbe los barrios cerrados fue significativa como un precedente que ilustra algunos de los mecanismos mediante los cuales las ciudades pueden determinar sus propias políticas, evitando la concentración de tierras. En los vistos y considerandos de la propuesta de ordenanza presentada se detalla esta problemática:

Visto [...] los impactos que producirán las obras anunciadas por el gobierno provincial el día 11/10/2010, modificando las condiciones de inundabilidad de los territorios de la periferia en la zona norte y noroeste, a la vez que sentando las bases y potenciales peligros para la apropiación privada de la plusvalía pública que el estado genera con las obras de saneamiento, volviendo a los latifundios zonas de alto valor para urbanizar. Y considerando [...] que la mayoría de los proyectos de barrios privados se construyen sobre tierras que son valorizadas a instancias de la obra pública, quedando la plusvalía que esta genera en manos de los emprendedores inmobiliarios (Ordenanza N° 8725/2010).

El Movimiento Giros, a través de su instrumento político, Ciudad Futura,<sup>3</sup> hace del espacio urbano su principal escenario de disputa, concibiendo a las ciudades como:

... espacios liberados por la política tradicional para que las corporaciones territorialicen sus proyectos globales. Es por eso que situamos a los territorios como el espacio y el tiempo de la construcción de un modelo de ciudad que contenga los deseos y decisiones de las mayorías. Por ende, un modelo de ciudad que participe activamente de los procesos políticos regionales de cambio del siglo XXI. Para el PCF es este el eje organizador de una nueva forma de hacer política (Declaración de principios Partido Ciudad Futura).

Es en ese paso, de los procesos de movilización y resistencia a la constitución de una alternativa basada en la prefiguración de experiencias de escala en distintos territorios, en el que encontramos la emergencia de un sujeto político producto de los procesos de urbanización anteriormente nombrados, y en plena disputa con las utopías del capital, en especial, la de los promotores inmobiliarios.

Un proceso colectivo que incorpora la producción del espacio como medio privilegiado para explorar estrategias alternativas, revelando cómo el proceso de ordenamiento socioespacial que se materializa en las periferias metropolitanas se convierte en una disputa entre alternativas diferentes sobre cómo pensar y hacer los territorios.

En la actualidad, el proyecto político se diversifica hasta convertirse en un gran movimiento de movimientos, o “partido de movimiento”, incluyendo desde una cadena láctea (compuesta por un tambo y una fábrica de dulce de leche y queso que industrializa la totalidad de la producción lechera), dos escuelas secundarias (con más 120 estudiantes y más de 40 docentes), un amplio espacio cultural en el centro de la ciudad y hasta un instrumento político-electoral llamado “Partido Ciudad Futura”, cuya incursión electoral exitosa muestra un crecimiento de votos obtenidos; siendo 20.000 en elecciones generales de 2013, de 90.000 en la misma instancia pero en 2015, convirtiéndose en la tercera fuerza más grande de la ciudad, con un bloque de tres concejales. El instrumento político también gestiona, por fuera de la institución del concejo, la Misión Anti-inflación.<sup>4</sup> Un sistema de consumo colaborativo que abarca a más de 600 hogares de Rosario, que permite la compra de la totalidad de la canasta básica con un ahorro del 40%, gracias a la compra directa a productores

<sup>3</sup> [www.ciudadfutura.com.ar](http://www.ciudadfutura.com.ar).

<sup>4</sup> [www.misionantiinflacion.com.ar](http://www.misionantiinflacion.com.ar).

y fábricas recuperadas. El proyecto se completa con un eficiente uso de la tecnología mediante la compra *on-line* y un centro de distribución en el centro de la ciudad donde se retiran los pedidos.

Cada uno de estos espacios, territorialmente heterogéneos, pero parte de un mismo proceso emergente, retoman el concepto lefebviano de *heterotopía*, que delinea espacios sociales fronterizos donde algo diferente es no solo posible, sino básico para articular nuevos significados a la vida cotidiana, abordando también el momento constructivo más allá de su faceta técnica o como manifestación de emprendimientos puramente particulares que se acaban en la búsqueda de una solución habitacional. Resaltan, en cambio, cómo en torno a la construcción popular se tejen redes de sociabilidad y modalidades de organización popular: se consolidan prácticas y rutinas laborales, se inscriben formas de intercambio, y se diseminan saberes técnico-políticos locales. Espacios que organizan un fragmento del mundo social de la ciudad de manera diferente a lo que los rodea. Harvey agrega que ese ordenamiento alternativo marca a estos espacios heterotópicos como un Otro que les permite ser considerados como un ejemplo de forma alternativa de hacer las cosas.

En este contexto de precariedad e inestabilidad material, el Movimiento Giros desarrolla una noción de activismo centrada en el momento prefigurativo. La noción de “prefiguración” remite a la construcción material de anticipaciones concretas del tipo de sociedad deseada en el “aquí y ahora”, en escalas posibles, y en una apuesta por la expansión constante. La materialización de proyectos estratégicos en el territorio como intento de desbordar los límites impuestos por la mera lógica reivindicativa, con el objetivo de demostrar que, además de prohibir formas excluyentes del espacio público como los barrios cerrados, se debe avanzar hacia la gestión concreta del espacio existente por parte de sus actores principales, mediante la participación directa.

Significa pasar del reclamo de determinados derechos a su conducción por parte de la comunidad (García Linera, 2012), lo que significa también el avance hacia nuevas formas de participación ciudadana en la gestión de los bienes comunes urbanos.

## Reflexiones finales

El modelo de transformación económica y urbana llevado adelante en Rosario por la síntesis público-privada se sustenta sobre algunos supuestos fundantes, preexistentes a su puesta en práctica:

Son *innovadores*, porque modifican el rol tradicional de control e intervención por parte del estado, para convertirlo en promotor y articulador; son *eficientes* porque generan interés en el sector privado *facilitando un plusvalor al emprendedor y concretando obras para toda la ciudad*; por último, son *transparentes* ya que surgen de una ordenanza (de urbanización y subdivisión de suelo N° 6592/97) y se aprueban con otra ordenanza (primero se realiza el convenio y los planes de detalle, para luego pasar al Concejo Municipal en su aprobación).

¿Cuál es el aporte del estado municipal al convenio? Su potestad para transformar los llamados *usos de suelo*, mediante la desregulación para facilitar la inversión. Al transformarlos, por ordenanza, resolución o decreto, y convertirlos de *no urbanizables* a *urbanizables*, el municipio abre la posibilidad de una nueva urbanización, multiplicando el precio de la tierra. Cuando, como resultado de la aplicación de indicadores urbanísticos especiales (usos de suelo, altura, edificabilidad o cualquier otra normativa modificada) se verifiquen mayores beneficios para particulares, la municipalidad podrá establecer mecanismos de compensación económica. Es decir, el privado deberá destinar recursos para las obras que el ejecutivo municipal disponga. El estado apela a la *plusvalía urbana*, como mecanismo por el cual una parte del incremento en el valor del suelo urbano, producto de la inversión social, es recuperado por el sector público para ser colectivizado.

Otro supuesto fundamental es la idea de *concertación*, que disminuye la posibilidad de conflictos apoyada en la posibilidad de que habrá acuerdo entre diferentes actores, sean de la naturaleza que sean, públicos o privados. Significa la articulación virtuosa entre capital y política pública, independientemente de sus disímiles objetivos (ganancia económica y bienestar social).

Ahora bien, como se describió anteriormente, estos supuestos atraviesan tempranas crisis a partir de su materialización, de la cual emergen voces disidentes al modelo propuesto, basadas en demandas concretas de inclusión de otros sectores en las decisiones sobre los grandes proyectos urbanos.

El Movimiento Giros y su instrumento político-partidario, Ciudad Futura, es uno de esos emergentes que, mediante proyectos territoriales colectivos y autogestivos, propone otras formas de conducir los destinos de los procesos de urbanización en las metrópolis. Este modelo de ciudad propuesto no se concibe como una experiencia particular de un barrio, sino como la concreción de un modelo distinto dentro del modelo vigente, aquí y ahora.

Con sus contradicciones, el objetivo consiste en concretar experiencias que demuestren alternativas posibles, proyectos de impacto, masividad y contundencia, que se mixturen con la ciudad actual, que se entremezclen y que a la

vez se distinguen, que se presenten como continuidad en la fisonomía y como disrupción en lo simbólico. La política está inmersa en las formas de vida y en las estructuras de sentimiento peculiares de lugares y comunidades. Como se pregunta David Harvey: ¿No es esta una época en la que la presentación de descripciones de una sociedad futura es importante?

## Bibliografía

- Barenboim, Cintia (2010). “Dinámica Inmobiliaria en la Ciudad de Rosario (Período 1998-2009)”. *Proyección*, nº 8, pp. 21-24.
- García Linera, Álvaro (2012). “Propiedad privada, propiedad pública y comunidad”. VI Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos, Centro de Estudios Económicos y Monitoreo de las Políticas Públicas, Universidad de las Madres de Plaza de Mayo, Buenos Aires, 4 al 6 de octubre.
- Grimson, Alejandro; Roberts, Bryan y Portes, Alejandro (2005). *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Buenos Aires: Prometeo.
- Harvey, David (2000). *Espacios de esperanza*. Madrid: Akal.
- (2013). *Ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Lefebvre, Henri (1968). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.
- Minuchin, Leandro (2013). *Autogestión, articulación y construcción: historia, teoría y práctica del derecho a la ciudad en América Latina*. Manchester: University of Manchester.

## Parte 4

Formas de habitar y derecho a la ciudad.  
Estrategias económicas y actores sociales





# Capítulo 9

## Jerarquías interurbanas e intraurbanas

El desafío de ser joven en una ciudad intermedia<sup>1</sup>

*Lucía de Abrantes y Magdalena Felice*

*La ciudad, para el que pasa sin entrar, es una, y otra para el que está preso de ella y no sale; una es la ciudad a la que se llega la primera vez, otra la que se deja para no volver; cada una merece un nombre diferente.*

Italo Calvino, *Las ciudades invisibles*

### **Introducción**

El presente capítulo propone problematizar la incidencia que ejerce la localización residencial en las condiciones de vida de quienes habitan en ciudades intermedias, focalizando en un sector específico de la población: los jóvenes. Este grupo social opera como una ventana estratégica para explorar los recursos y oportunidades que ofrece una ciudad a sus habitantes, ya que los jóvenes transitan por procesos de autonomización en los que ámbitos como la educación y el trabajo ocupan un lugar central.<sup>2</sup> ¿Qué particularidades asume el derecho

---

<sup>1</sup> Una versión anterior de este trabajo fue publicada en la revista *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura y Sociedad*, vol. 19, n° 19, pp. 115-136, noviembre de 2015, publicación de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste, Resistencia, Chaco, Argentina.

<sup>2</sup> Esto se vincula con la concepción de la juventud como un período de transición a la adultez durante el cual los jóvenes adoptan de modo progresivo los atributos por los que serán identificados

a la ciudad entre los jóvenes que habitan en este tipo de escenarios urbanos? ¿Cómo inciden las diferencias asociadas al sector social de pertenencia en el ejercicio del derecho a la ciudad? ¿Cómo intervienen las desigualdades inter e intraurbanas en las experiencias juveniles en ciudades intermedias? Estas son algunas de las preguntas que orientaron el desarrollo de este trabajo.

Consideramos la ciudad como un “producto social” (Lefebvre, 2013), resultado de las acciones y representaciones de diversos actores sociales. A su vez, entendemos que los actores son construidos como sujetos urbanos en la experiencia histórica y cotidiana de vivir la ciudad de una manera diferencial (Chaves, 2010). La edad, el género, la clase, o el grupo de pertenencia son algunos de los atributos que intervienen en la multiplicación de las prácticas y representaciones de la ciudad. El abordaje de estas diferencias implica problematizar el derecho a la ciudad, entendido como “derecho al espacio” (Oszlak, 1991). Como señala Oszlak, “el derecho al espacio urbano debe entenderse, lato sensu, como un derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda o actividad” (1991: 24).

Con el propósito de contribuir al estudio de las ciudades intermedias y reflexionar sobre la incidencia de la localización residencial en el acceso a las oportunidades y recursos que ofrece una ciudad, realizamos un estudio de caso en una localidad bonaerense: Villa Gesell. Esta ciudad, localizada a 350 kilómetros de la ciudad de Buenos Aires, forma parte de lo que se conoce como el litoral atlántico de la provincia de Buenos Aires y, en este marco, ha sido desde sus orígenes desarrollada como una plataforma de servicios turísticos.<sup>3</sup> A su vez, por sus características (el tamaño de su población y el rol que desempeña el sistema urbano de la Argentina), es concebida dentro del universo ambiguo de las *ciudades intermedias*.

---

como adultos (Bendit *et al.*, 2008; Urresti, 2011). Este modelo –ligado a las características de las sociedades modernas– supone una serie de secuencias estadísticamente típicas por las que transitan los jóvenes: del estudio al trabajo, de la dependencia económica familiar a la independencia económica, del hogar de los padres al hogar propio, de una conformación afectiva experimental a una pareja definitiva y, por último, de ocupar el lugar de hijo a ocupar el lugar de padre. El fin de la experiencia juvenil estaría asociado al cumplimiento de esta serie de compromisos que definirían al adulto normal (estadísticamente típico).

<sup>3</sup> El litoral atlántico se extiende 1280 km, desde el cabo San Antonio hasta la desembocadura del río Patagones, y comprende una serie de municipios con un número elevado de centros destinados a la actividad turística. Villa Gesell ocupa un frente marítimo de 60 km de dicho litoral (Benseny, 2011), lo que la constituye en uno de los destinos turísticos de sol y playa más importante del país. Anualmente, recibe más de un millón de turistas. Sobre Villa Gesell y el turismo, ver Barbini (2010), Benseny (2011 y 2013), Castellucci y Varisco (2012), Cóccharo (2009) Dosso y Muñoz (2011) y Pastoriza (2011).

Villa Gesell se presenta como un escenario propicio para nuestro estudio, ya que en las últimas cuatro décadas esta localidad ha atravesado un conjunto de transformaciones urbanas que impactaron tanto en la configuración de la trama urbana como en las experiencias de sus habitantes. En un breve período de tiempo, esta ciudad intermedia no solo creció en términos poblacionales y morfológicos, sino que además ha sido interpelada por un profundo proceso de diferenciación social. Es en el marco de estos cambios que se inscribe nuestro interés por abordar las articulaciones entre ciudades intermedias, jóvenes y derecho a la ciudad.

Una serie de conceptos vinculados a la perspectiva de los estudios urbanos se revelan como herramientas de gran potencialidad para problematizar el lugar que ocupan los jóvenes en las ciudades intermedias y su relación con los recursos y oportunidades que estos espacios configuran. Se trata de las nociones de *capital locacional*, *jerarquías urbanas* y *fronteras espaciales*. Cabe advertir que haremos una suerte de transposición teórica, ya que estas herramientas han sido usualmente desplegadas para pensar lo que ocurre en las grandes ciudades.

En materia metodológica, optamos por una estrategia cualitativa, basada en la realización de entrevistas en profundidad a un conjunto de jóvenes gesellinos, así como a residentes que poseen conocimientos estratégicos sobre la problemática a analizar. Además, recurrimos a fuentes secundarias de carácter cuantitativo con el fin de caracterizar una serie de transformaciones urbanas operadas durante las últimas décadas en la ciudad de Villa Gesell.

## **Villa Gesell: una ciudad intermedia en transformación**

Las ciudades intermedias constituyen un campo de indagación escasamente abordado por las ciencias sociales en general y los estudios urbanos en particular. Sin dudas, la dificultad que presenta la definición de estos espacios ha sido uno de los factores que más ha contribuido a su marginalización: al igual que toda delimitación de una posición media, su definición involucra el establecimiento de los extremos superiores e inferiores de una jerarquía y esta no es una tarea sencilla ni mucho menos una tarea exenta de ambigüedades.

Una de las variables más utilizadas para identificar a una ciudad de este tipo es el tamaño de su población; sin embargo, no se utilizan los mismos rangos cuantitativos para definir estas posiciones en diferentes contextos. En Europa, por ejemplo, el rango se delimita entre 20.000 y 500.000 habitantes; en Latinoamérica, el rango suele situarse entre 20.000 y 1.000.000 de habitantes; y en Pakistán, entre los 25.000 y los 100.000. En este sentido, desde un punto de vista cuantitativo, las ciudades

intermedias constituyen un “objeto geográfico no (adecuadamente) identificado” (Brunet, 2000), impreciso en su definición e incierto en términos de las características del sistema urbano del que se trate. Son por lo general “los otros espacios urbanos”, definidos frecuentemente “en negativo” al identificarlos como aquellos que no son ni grandes metrópolis ni pequeños poblados (Bellet y Llop, 2004).

Por estas razones, la *ciudad intermedia* no puede ser definida exclusivamente por el tamaño de su población. En efecto, también existen una serie de elementos cualitativos que permiten caracterizarla. A partir del estudio del rol desempeñado por estas ciudades en el territorio local y nacional, diversos autores han planteado que las ciudades intermedias pueden ser entendidas como espacios geográficos atravesados por un proceso dinámico de crecimiento estructural y demográfico. Los autores señalan que este crecimiento fue impulsado por la inserción de estos espacios dentro de las redes económicas nacionales e internacionales: unas, mediante el desarrollo de los servicios al productor o turísticos; otras, estimuladas por el auge internacional de los bienes que exporta, o favorecidas por su situación portuaria o sus conexiones directas con la red del turismo internacional (Usach y Garrido Yserte, 2010: 12). También, son ciudades que, como su nombre lo indica, desempeñan funciones de intermediación entre los pequeños poblados (urbanos o rurales) y los grandes núcleos poblacionales.

Las ciudades intermedias argentinas registran desde hace varias décadas un incremento poblacional sostenido y a un ritmo creciente, muchas veces a expensas de los grandes conglomerados urbanos (Sassone, 1992; Torres, 1993; Vapñarsky, 1995; Usach y Garrido Yserte, 2010). En la Argentina, y en algunas regiones en particular (entre las que se incluye la provincia de Buenos Aires y su litoral atlántico), se observa que durante los últimos cuarenta años las tasas de crecimiento intercensal para las ciudades intermedias han alcanzado de manera constante el 30%, con picos ocasionales que llegan al 50% (pnud, 2003).

Ahora bien, cabe advertir que la explosión demográfica de las ciudades de menor escala ha provocado mutaciones en la red urbana nacional en cuanto implicó una reconfiguración de las posiciones ocupadas por las ciudades dentro de la jerarquía urbana. Asimismo, como señala Vapñarsky (1995), la macrocefalia urbana<sup>4</sup> que ha caracterizado a la configuración del sistema urbano argentino ha

---

<sup>4</sup> Se afirma que un sistema de asentamiento es primado o que hay primacía cuando la población de la ciudad de mayor tamaño excede en más del doble a la que le sigue en magnitud de población; se sostiene que el sistema de asentamiento es macrocéfalo o, de igual modo, que hay macrocefalia cuando la población de la ciudad más grande excede a la población conjunta de las demás unidades espaciales de referencia que superan o alcanzan el umbral de los 50.000 habitantes (Vapñarsky, 1995).

comenzado a ceder frente a la prominencia de un conjunto de núcleos urbanos intermedios<sup>5</sup> que fueron adquiriendo relevancia.

Por otra parte, el significativo crecimiento poblacional ha involucrado un importante proceso de transformación económica, social y política para las ciudades intermedias. En este sentido, los estudios advierten sobre el incremento de la heterogeneidad social, la complejización de la trama urbana y, en gran medida, la aparición o acentuación de procesos de fragmentación social en ciudades donde era baja o al menos poco visible (Bachiller, 2014; Kaminker, 2013, 2011; Noel, 2011a; Noel y De Abrantes, 2014; Linares, 2013).

La ciudad de Villa Gesell no ha permanecido ajena a estos procesos; en efecto, en menos de cuatro décadas, esta localidad ha pasado de ser un pequeño poblado constituido por un puñado de viviendas dispersas a una ciudad intermedia que alberga en la actualidad a más de 30.000 residentes permanentes (cuadro 1), lo que la ubica en la cuarta posición de “crecimiento” de entre los 135 partidos que componen la Provincia de Buenos Aires. Esta “explosión demográfica” habría comenzado a acelerarse en la década de 1980.

**Cuadro 1. Evolución de la población de Villa Gesell entre 1970-2010**

Año	Población	Crecimiento intercensal
1970	6341	
1980	1632	83,44%
1990	16.012	37,65%
2001	24.282	51,64%
2010	32.353	31,03%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de censos, indec .

El crecimiento poblacional en esta localidad tuvo como motor la confluencia de aportes migratorios heterogéneos (Palavecino y García, 2007; Oviedo, 2004). El primer movimiento migratorio se desarrolló entre 1932 y 1960 y estuvo compuesto por familias de inmigrantes europeos –alemanes, suizos, italianos y españoles– así como familias argentinas, oriundas de localidades aledañas a

<sup>5</sup> Según la clasificación dada por el Sistema Nacional de Información Estadística Municipal, que considera como medianos a los municipios con una población entre 10.000 y 100.000 habitantes; para el año 2002 en el país ya existían 346 municipios de carácter intermedio (30,2% del total), con un promedio de 28.835 habitantes (García Melchionna, 2000).

Villa Gesell, que arribaron a la ciudad buscando nuevas oportunidades de vida. El segundo movimiento puede identificarse entre los años sesenta y setenta y estuvo impulsado por diversos beneficios otorgados para la inversión económica dentro este espacio (Palavecino y García, 2007). Finalmente, el tercer movimiento migratorio se observa en los años ochenta con la llegada de población proveniente en gran medida de la provincia de Buenos Aires.

Estos datos nos permiten sostener que Villa Gesell es una ciudad “acostumbrada” a recibir habitantes de diversas procedencias. Sin embargo, el impacto que tuvo el aporte migratorio ocurrido en los años ochenta es significativamente distinto: la llegada de nuevos pobladores a la ciudad ha sido percibido por los “tradicionales residentes” como una “amenaza” al orden establecido. En efecto, este crecimiento demográfico ha despertado el interés de diversos sectores de la población y se ha convertido en objeto de una serie de disputas y conflictos que estarían expresando formas diversas de representarse y practicar la ciudad.

Ahora bien, como advierte Noel (2011a), la “amenaza”, que comenzó a representar este crecimiento poblacional ocurrido a partir de la década del ochenta, no estaría vinculada a la cantidad de personas sino, más bien, a las cualidades que aparentemente portarían los recién llegados. En otras palabras, la “amenaza” estaría definida por la llegada de otra clase de personas, no homologable a las previas oleadas de migrantes y pobladores. Cabe preguntarse entonces: ¿qué características presenta esta “nueva gente” que es interpelada por los residentes más antiguos a partir de una alteridad irreconciliable?

Desde un enfoque cuantitativo,<sup>6</sup> el estudio de Benseny (2011) indica que entre los residentes actuales de Villa Gesell existe una marcada prominencia de

---

<sup>6</sup> Cabe advertir aquí sobre la escasez de datos cuantitativos referidos a las ciudades intermedias debido a que la política estadística de la Argentina no contempla el seguimiento de estas ciudades. En efecto, son los principales conglomerados urbanos los objetos de los más importantes relevamientos. No obstante, cabe destacar que, en torno a nuestro caso de estudio específico, en el año 2014 se creó en la localidad de Villa Gesell el “Observatorio de Políticas Públicas de Villa Gesell”, el cual, en palabras de sus fundadores, es “una Asociación Civil compuesta por vecinos de Villa Gesell interesados en estudiar la ciudad para la búsqueda de un desarrollo justo y equitativo”. Durante el mes de julio del año 2014 el observatorio publicó un trabajo titulado “Diagnóstico sobre la precarización de la vivienda en Villa Gesell”, en el que se presenta un análisis sobre el crecimiento de los barrios populares en esta localidad. Se basó en una georreferenciación de los barrios populares, así como de los principales rasgos urbanísticos de esta ciudad (establecimientos educativos, calles asfaltadas, comisarías y puestos policiales, centros de salud y recorrido realizado por los colectivos). El trabajo puede ser consultado en: <http://oppgesell.com.ar/wp-content/uploads/2014/07/informe-entero.pdf>. Asimismo, el Observatorio se encuentra realizando un apartado estadístico en el que se abordan las “Condiciones Actuales de la Vivienda de los Sectores Populares en Villa Gesell”. Los instrumentos

personas oriundas de la provincia de Buenos Aires. Asimismo, Benseny (2011) y Mantero, Bertoni, y Barbini (1999) coinciden en señalar que el grueso de la población migrante habría provenido del Área Metropolitana de Buenos Aires (amba). A modo de ilustración, los resultados de la encuesta realizada por Benseny (2011) indican que el 56,8% de los encuestados declaró a la provincia de Buenos Aires como su lugar de origen y de estos, el 31,8% se había desplazado desde el amba, el 10,8% de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (caba), y el 14,2% del resto de la provincia. Por otra parte, cabe destacar que, frente a la pregunta por los motivos de este desplazamiento, un tercio de los encuestados (31,8%) respondió haber migrado hacia Villa Gesell por razones de trabajo.

Asimismo, estudios realizados en esta localidad desde un enfoque cualitativo (Noel, 2011a, 2011b; Noel y De Abrantes, 2014) han identificado en los discursos de sus informantes referencias permanentes a la aparición de asentamientos, “bolsones” o “cordones periféricos”, considerados por los nativos como análogos del conurbano bonaerense, así como la emergencia de una serie de fenómenos (problemas sanitarios o asociados a la provisión de determinados servicios públicos, inseguridad, violencia social y delictiva, cuestiones de salubridad y deposición de residuos) que son vinculados por los informantes con los grandes conglomerados urbanos y señalados como fenómenos de los cuales sus localidades habrían estado exentas hasta el momento.

Además, si atendemos a la trama urbana, se advierte que durante las últimas décadas se han ido desarrollando un conjunto de barrios empobrecidos y periféricos, localizados entre el acceso de entrada a la ciudad y hacia el oeste, lejos de la zona pujante que se vuelca sobre la costa atlántica<sup>7</sup> (Tauber, 1998). Los resultados del censo 2010 indican que, en la actualidad, estos barrios son los que concentran mayor densidad poblacional, presentando, incluso, un importante crecimiento respecto de los datos revelados en el censo del año 2001.

Como advierten Noel y De Abrantes (2014), con el incremento de este tipo de barrios empobrecidos, la ciudad de Villa Gesell comenzó a ser surcada por una frontera material, identificada por el Boulevard Silvio Gesell.<sup>8</sup> Esta frontera

---

de recolección para obtener esta información han sido construidos por ellos, buscando homologar la propuesta de la Encuesta Permanente de Hogares (eph) que se realiza dentro de los principales aglomerados urbanos de la Argentina. Este apartado aún no se encuentra publicado.

<sup>7</sup> Algunos de los barrios más destacados son: La Carmencita, Monte Rincón y Avenida 15 y Paseo 115 (Tauber, 1998).

<sup>8</sup> Entre la costa y la Avenida 3 se despliega una fracción urbana volcada hacia el turismo, con una intensa construcción y ocupación durante el verano. Hacia el oeste de esta avenida, se congrega la población estable con un uso disperso que combina actividades residenciales todo

material presenta, a su vez, una dimensión simbólica fundamental, ya que opera como frontera social, es decir, separa dos grupos sociales en tensión: de un lado del Boulevard, “los antiguos residentes”: principalmente autodefinidos como de clase media, “ciudadanos de bien”, portadores de apellido, dueños de la industria turística geselina y *merecedores* de la ciudad; y del otro lado, “los recién llegados”: sectores populares, trabajadores del área de servicios, aquellos que son definidos por los “tradicionales residentes” como “intrusos” y, por tanto, no *merecedores* de la ciudad.

### Imagen 1. El Boulevard Silvio Gesell. Delimitación de la frontera material y simbólica



Fuente: imagen elaborada según información pública del Sistema de Información Geográfica de la Dirección General de Ordenamiento Urbano y Territorial, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires: urBASig: <http://sig.gobierno.gba.gov.ar/sig/ideba/>.

el año; es lo que se conoce como la “ciudad no turística”. En ambas zonas, se asientan las clases medias geselinas y los “antiguos”, o los autodenominados, “auténticos” residentes. Finalmente, el crecimiento experimentado por los sectores populares urbanos en esta ciudad provocó que en los últimos años hayan comenzado a surgir asentamientos poblacionales precarios ubicados hacia el oeste del Boulevard (Noel y De Abrantes, 2014).



En suma, el crecimiento poblacional ha significado una agudización de las desigualdades sociales, lo que ha dado lugar al surgimiento de nuevas representaciones sobre la ciudad: desde la perspectiva de los usuarios, en Villa Gesell conviven dos ciudades en una. El trabajo etnográfico realizado, así como los datos cuantitativos recuperados aquí, refuerzan esta categoría nativa en la medida en que ponen de manifiesto que vivir de un lado u otro del Boulevard –esa frontera que surca a la ciudad– ofrece a sus residentes recursos materiales y simbólicos bien distintos. Dicho en otras palabras, quienes habitan de un lado u otro de esta frontera cuentan con un *capital locacional* (Abramo, 2003) diferencial que habilita y constriñe diversas oportunidades sociales.

### **Jóvenes que se quedan, jóvenes que se van: ¿la ciudad para quién?**

¿Cómo inciden las desigualdades que atraviesa la ciudad de Villa Gesell en las condiciones de vida de los jóvenes? La juventud es un universo complejo y heterogéneo. En sociedades caracterizadas por una distribución desigual de los recursos y de las oportunidades de inserción social, como por ejemplo la Argentina, la juventud asume distintas formas y contenidos según el sector social de pertenencia (Chaves, 2010; Margulis y Urresti, 1996). Mientras los jóvenes pertenecientes a sectores medios y altos tienen oportunidades de postergar su ingreso a las responsabilidades de la vida adulta, los integrantes de los sectores populares encuentran acotadas estas posibilidades, en parte, por no contar con los recursos materiales y simbólicos necesarios (Urresti, 2011). Entre estos jóvenes es habitual que haya cortes o intermitencias en el sistema educativo, que se ingrese tempranamente al mundo del trabajo, cuando las condiciones del mercado laboral lo hacen posible, y que asuman obligaciones familiares a menor edad –como el casamiento o la unión consensual y la tenencia de hijos– (Busso y Pérez, 2015; Ferraris y Martínez Salgado, 2015; Margulis *et al.*, 2007; Mendes Diz y Schwarz, 2012).

En este sentido, la “moratoria social”, ese tiempo de espera –socialmente legitimado– dedicado a la capacitación y la preparación para la vida futura, no está igualmente distribuida entre los jóvenes (Urresti, 2011). En los sectores populares, ese tiempo de experimentación se ve reducido como consecuencia de las presiones materiales a las que están expuestos. Ahora bien, como han advertido Margulis y Urresti (1996), el hecho de que los jóvenes de sectores populares no siempre accedan objetivamente a este período de “moratoria

social” no implica la ausencia de ellos en dicho sector social. En todo caso, lo que encontramos son otras formas de ser joven que no responderían al modelo dominante, una suerte de jóvenes “no juveniles”.

Aproximarse a este universo de estudio en Villa Gesell no ha sido una tarea sencilla. El trabajo etnográfico reveló en seguida la existencia de una representación generalizada entre los habitantes de esta localidad que postula la ciudad de Villa Gesell como una ciudad sin jóvenes, una ciudad que “no está preparada” para la juventud. Uno de nuestros primeros acercamientos a la temática reveló lo siguiente:

En un viaje en taxi por la ciudad, el conductor afirmó que investigar qué era lo que sucedía con los jóvenes en Villa Gesell era una pérdida de tiempo: “acá la juventud es un chiste. No existe. En Gesell, no hay juventud. Los jóvenes se van. Terminan el secundario y se van” (Nota de campo, 14 de mayo de 2014).

Las conversaciones con algunos de nuestros informantes claves reafirmaron esta idea: “*En Gesell hay un problema y es que los chicos cumplen 18 años y se van, ¿por qué?, porque Villa Gesell no ofrece nada*” (Camila, 26 años).

Una mirada desatenta podría habernos hecho abandonar el objeto de estudio: si los jóvenes “se van”, si “no existen”, ¿cómo abordar sus condiciones de vida en ciudades intermedias? Sin embargo, la permanencia en el campo develó varios elementos contradictorios. En primer lugar, los datos estadísticos brindados por el censo nacional mostraban que Villa Gesell mantenía la misma proporción de población, entre 15 y 29 años,<sup>9</sup> que la media establecida para la provincia de Buenos Aires. En segundo lugar, lejos de “no existir”, estos datos nos revelaban que este sector de la población habría ido aumentando en el último tiempo dentro de la localidad. Por último, varios de los entrevistados que remarcaban esa ausencia pertenecían a ese sector juvenil. Esta discrepancia entre la representación de Villa Gesell como una ciudad sin jóvenes y la presencia juvenil revelada por las estadísticas y el trabajo etnográfico realizado despertó nuestro interés por comprender los modos de ser joven en ciudades intermedias.

Durante los últimos años, se han agudizado las disparidades existentes entre los jóvenes geselinos pertenecientes a distintos sectores sociales. La particularidad de este fenómeno radica en que en Villa Gesell, al igual que en otras ciudades de su tipo, las desigualdades entre sectores sociales, y en particular

---

<sup>9</sup> En la Argentina, tanto el INDEC como la Dirección Nacional de Juventud, han decidido colocar los límites de la etapa joven entre 15 y 29 años. En general, los análisis estadísticos suelen recuperar este criterio para definir a la población juvenil.

entre los jóvenes, se conjugan con las derivadas de la posición que ocupan estas ciudades en el “orden interurbano”, es decir, en la jerarquía urbana nacional. Como sostienen Bellet y Llop, “no es lo mismo ser la periferia del centro que la periferia de la periferia” (2004: 6). Las ciudades se encuentran ensambladas en un determinado sistema (o red urbana), con distinto nivel de jerarquización entre los distintos núcleos urbanos que lo integran (Bellet y Llop, 2004; Boix Domènech, 2003; Vapñarsky, 1995; Usach y Garrido Yserte, 2010).

En el caso de la Argentina, esa jerarquía urbana se manifiesta bajo profundas marcas de desigualdad social, ya que presenta la forma de la macrocefalia urbana: concentración de los flujos de capitales, bienes e informaciones, de las riquezas y de las personas en algunas ciudades que dominan funcionalmente las redes urbanas: las metrópolis. Los estudios que han problematizado esta cuestión coinciden en señalar que la “organización” urbana promueve diversas formas de desigualdad social plasmadas en accesos diferenciales por parte de los habitantes a diversos recursos y oportunidades que las sociedades promueven (Kessler, 2014). Es decir, la configuración urbana impacta de forma significativa en las condiciones de vida de la población.

Desde esta perspectiva, el hecho de ser un joven de sectores populares y vivir en Villa Gesell configura una particular localización residencial, que puede ser definida en términos de “posición residencial”, o sea, como el punto del espacio físico en el que un agente está situado en relación con las jerarquías urbanas (Bourdieu, 1999). La posición residencial no es una mera ubicación en el espacio físico, sino más bien la ocupación de un determinado lugar en una configuración urbana que ofrece de forma desigual una serie de ventajas en términos de acceso a recursos y oportunidades económicas, sociales y culturales. En este sentido, recuperando los aportes de Abramo, la “posición residencial” configura el *capital locacional* (Abramo, 2003) con el que cuentan los individuos y familias, y produce aquello que Bourdieu (1999) ha denominado como *efectos de lugar*.<sup>10</sup>

Los seres humanos están al igual que las cosas situados en un lugar y ocupan un sitio. El lugar puede definirse claramente como el punto del espacio físico en que un agente o cosa están situados, “tienen lugar”, existen. Ya sea como localización o, desde un punto de vista relacional, como posición,

<sup>10</sup> Cabe advertir que en este trabajo movilizamos las categorías de posición residencial y efectos de lugar acuñadas por Pierre Bourdieu por su gran productividad en el análisis de problemáticas urbanas. Sin embargo, no se recupera la totalidad del marco conceptual en el que se inscribe la teoría de los campos, ya que no es el enfoque asumido en esta propuesta.

rango en un orden [...]. En una sociedad jerarquizada, no hay espacio que no esté jerarquizado y no expresa las jerarquías y distancias sociales (Bourdieu, 1999: 45)

En el caso de los jóvenes geselinos, podemos decir que ese *capital locacional* se organiza atendiendo no solo a su localización residencial dentro de la ciudad, sino también en relación con la posición que esa ciudad asume dentro de la “jerarquía interurbana”. Esta doble composición (intraurbana e interurbana) de la posición residencial de los jóvenes geselinos va definiendo el abanico de oportunidades al que pueden acceder. Recuperando los aportes de Del Río (2010), creemos que, al pensar la problemática del capital locacional a la luz de las desigualdades que motorizan las jerarquías interurbanas e intraurbanas, resulta posible definir una *geografía de las oportunidades* más ajustada a las problemáticas que atraviesan los jóvenes de ciudades intermedias. Si atendemos a los recursos y oportunidades que Villa Gesell ofrece a sus habitantes jóvenes, advertimos un panorama desalentador respecto a los espacios que hemos delimitado como centrales dentro del proceso de autonomización que atraviesa la experiencia juvenil: educación, trabajo y recreación.

En materia educativa, registramos limitadas opciones de educación superior, sea universitaria o terciaria, con una notable preeminencia de instituciones privadas y de ofertas vinculadas al turismo, el trabajo social y la gastronomía. Cabe advertir que Villa Gesell cuenta también con una sede del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires (cbc). No obstante, de acuerdo con nuestros informantes, muy pocos estudiantes acuden allí. Si bien esta iniciativa ha sido instalada desde la gestión municipal como una gran oportunidad para los jóvenes, las opciones curriculares que se promueven son muy pocas, ya que, como señala la directora de la sede, “*la ciudad no posee el personal docente capacitado para desarrollar las distintas materias que las múltiples carreras universitarias necesitan*”. Por otra parte, muchos de los entrevistados han señalado que la posibilidad de realizar el cbc en esta localidad no hace más que postergar la salida de la ciudad durante un período restringido, ya que una vez completado el ciclo deben migrar hacia la ciudad de Buenos Aires para continuar sus estudios. En suma, el conjunto de estas condiciones promueve que aquellos jóvenes con intenciones de continuar sus estudios luego de la escuela media obligatoria, tiendan a trasladarse a las grandes ciudades, entre las cuales se destacan Mar del Plata, La Plata y Buenos Aires.

En relación con el mercado de trabajo, advertimos que por fuera de la industria turística —que florece durante la “temporada”—<sup>11</sup> el distrito cuenta con escasas oportunidades laborales. De acuerdo con nuestros informantes, la posibilidad de encontrar trabajo está limitada a las posibilidades que ofrezcan las únicas tres grandes instituciones de la ciudad: la cooperativa de electricidad o telefónica y el municipio. Como relata uno de los jóvenes entrevistados:

*Después de Semana Santa hasta la fiesta de Diversidad Cultural que tenemos nosotros, en todo ese período, acá en Gesell no podés tener estabilidad al menos que trabajes en un órgano gubernamental o en las dos o tres cooperativas que tenemos: la telefónica, la de luz o el canal [de noticias]. No hay laburo (...). Y la gente se va quedando. Todos los años se queda gente, se queda gente, se queda gente. Y en el invierno (...) te morís de hambre. [Están] los que la “levantan en pala” en temporada —los propietarios, comerciantes, los hoteleros— pero la masa de gente, los laburantes, la van estirando (Agustín, 28 años).*

Por su parte, la directora de la oficina de empleo local advirtió que los jóvenes geselinos encuentran dificultades para acceder a los “puestos de trabajo estables” ofrecidos por estas grandes instituciones, debido a que carecen de la capacitación que los puestos demandan. La directora concluye que aquellos suelen insertarse en el mercado laboral durante la temporada estival, desarrollando tareas en el área de servicios. Es decir, que terminan accediendo a trabajos inestables, en condiciones informales y con salarios escasos en relación con los costos que mantiene esta ciudad turística.

Respecto a los espacios de ocio, registramos que los circuitos con los que cuentan los jóvenes para desarrollar actividades de esparcimiento no resultan suficientes. A modo de ilustración, un informante nos plantea lo siguiente: “Podés ser hincha de fútbol (...), tenés la Casa de la Cultura, te ofrece talleres; pero tampoco está tan desarrollado como debería. Había un solo boliche (...). Muy aburrido. Era difícil (...) ser joven en esta ciudad” (Mariano, 29 años).

En este contexto, la población juvenil que reside en Villa Gesell se enfrenta, al finalizar la educación media, a una encrucijada: si migra en busca de profundizar sus estudios, concretar oportunidades laborales con mejores condiciones y encontrar mayor oferta de actividades culturales, o se queda allí, en una ciudad que parece no tener mucho para ofrecerle en materia educativa, laboral y de esparcimiento. Si bien no todos los jóvenes que se van de la ciudad desean

<sup>11</sup> La temporada turística en la Argentina se desarrolla entre los meses de diciembre y marzo. Villa Gesell es uno de los destinos turísticos de sol y playa más importante del país y recibe anualmente más de un millón de turistas.

hacerlo, lo cierto es que, en un contexto de ausencia de alternativas para este sector, la intención de querer profundizar sus estudios, insertarse en mejores condiciones laborales y encontrar nuevos espacios de ocio y esparcimiento, se vuelve sinónimo de “salir de la ciudad”.

Esta encrucijada pocas veces se resuelve mediante un mecanismo electivo o la puesta en escena de la mera voluntad. En efecto, no todos aquellos con intenciones de irse, tienen derecho a movilizarse a la gran ciudad. De ahí que “salir” de Villa Gesell sea percibido como una “oportunidad”. Durante nuestro trabajo de campo notamos que quienes pueden movilizarse son aquellos jóvenes que, anclados en una red familiar, cuentan con los recursos materiales y simbólicos necesarios para afrontar los costos implicados en dicho traslado. Como sostiene una de las entrevistadas que tuvo la “oportunidad” de “salir” e instalarse en la ciudad de Buenos Aires:

*En Gesell lo que pasa es que a los padres los partís al medio cuando te vas, no porque les queda el nido vacío, que es la primera razón, sino porque además ellos tienen que bancar dos casas. Hay algo económico que se mueve que es muy fuerte. Yo tuve muchos compañeros que no se pudieron ir a ningún lado porque los padres nos los podían mantener (María, 25 años).*

Ahora bien, ¿quiénes son “los que se quedan”, estos jóvenes que (sea con intenciones de irse y no poder, o sea que desean quedarse allí) habitan una ciudad que parece tener poco para ofrecerles? El trabajo etnográfico realizado nos permite ensayar una primera respuesta. Es posible pensar que los que se quedan en Villa Gesell son, en gran medida, aquellos jóvenes pertenecientes a los “recién llegados”, sectores populares que durante las últimas cuatro décadas han incrementado su presencia en el municipio. Como hemos visto, estos grupos ocupan un espacio relegado en la ciudad, donde el acceso a oportunidades y recursos es, en términos relativos, aún más limitada.<sup>12</sup>

En este sentido, estos últimos jóvenes padecen una doble desigualdad: por un lado, vinculada a la distribución desigual de recursos respecto de la posición residencial que asumen dentro de esta ciudad intermedia; por el otro, asociada a igual condición derivada de la posición que ocupa esta ciudad dentro de la jerarquía urbana argentina. Mientras lo primero puede observarse en diversos escenarios urbanos, lo segundo es específico de las ciudades intermedias. Por tanto, la particularidad de los jóvenes que habitan en Villa Gesell (como en otras ciudades similares) radica en que su posición residencial se define en relación

---

<sup>12</sup> Esto no debería sorprendernos ya que, como advierte Bourdieu, “en una sociedad jerarquizada, no hay espacio que no esté jerarquizado y no exprese las jerarquías y distancias sociales” (1999: 1).

con un orden intraurbano pero también interurbano, situación que configura una *geografía de oportunidades* (Del Río, 2010) desventajosa y, en particular, para aquellos que pertenecen a los sectores populares. Estos últimos constituirían esa población que por su edad es joven, pero que al no portar los signos hegemónicos que caracterizan a la juventud, no es socialmente reconocida como tal. A su vez, siguiendo a Noel (2011a), conforman aquella población que “molesta” a los tradicionales residentes por sus “cualidades”: son los “intrusos” portadores de todos los males que aquejan a su ciudad. Los distintos testimonios que hemos recogido durante nuestro trabajo de campo nos revelan una diversidad de imputaciones de carácter moral que son “lanzadas” por los sectores más “establecidos” de Villa Gesell a los “nuevos residentes” que habitan en zonas relegadas, tales como: delincuencia, ausencia de la “cultura del trabajo”, composiciones familiares extensas y conflictivas, falta de educación, consumo de estupefacientes, violencia, entre otros. En este sentido, es posible decir que las posiciones sociales y espaciales son vinculadas a dimensiones morales que van organizando las relaciones entre los actores en clave de “nosotros/ellos”: el grupo de *establecidos* (Elías, 1998) interpela a los *marginados* en su “calidad humana”, en sus valores, en sus conductas, y los califican de “humanamente inferiores”, como carentes de aquellas virtudes que los *establecidos* se atribuyen a sí mismo para considerarse “humanamente mejores”. Como señalaba una joven:

*Acá hay una gran estigmatización. Si ven un pibe de gorrita, la gente cruza de vereda y hay que matarlo (...). No importa si al final era chorro o no era chorro, cómo llegó a ser chorro si era chorro, no importa eso... El pibe es portador de rostro. Y nadie ve qué le pasa a ese pibe hoy, si jala nafta hoy porque es hijo de una mamá que lo tuvo a los 15 años, porque esa mamá era adolescente en medio del neoliberalismo, que acá llegó como llegó a toda Latinoamérica. No se ve todo, cómo el pibe quedó así en esa situación, por qué no se crió como se debería criar o si no tuvo la contención en ninguna institución por las que pasó (...). Acá nadie se hace cargo, todos critican porque los ven como intrusos, como que no son de acá (Mariana, 30 años).*

Cabe advertir que la experiencia etnográfica nos ha permitido reconocer que no existen discursos colectivos alternativos y articulados capaces de ejercer una “resistencia” a los etiquetamientos que los establecidos intentan imprimir sobre los “recién llegados marginados”.

El conjunto de estos elementos podría estar explicando el hecho de que algunos de nuestros informantes nos digan que “no hay jóvenes en la ciudad”. Como pudimos ver, hay; lo que sucede es que no son socialmente reconocidos como tales ni como miembros legítimos de su comunidad. En suma, esta idea

de Villa Gesell como “ciudad sin jóvenes” esconde una forma *estigmatizada* de concebir la juventud y los sectores populares que *invisibiliza* a los aquellos de este sector social y, con ello, sus necesidades sociales, económicas y culturales. Ahora bien, esto constituye una paradoja: por un lado, son *invisibilizados* (y no reconocidos al momento de generar las condiciones que contribuyan a su “integración”); por el otro, son fuertemente *visibilizados* a partir de este proceso de *estigmatización*.

El proceso conjunto de *invisibilización* y *estigmatización* se traduce en una ausencia de políticas públicas capaces de intervenir en pos de revertir las escasas oportunidades y recursos que ofrecen las ciudades de este tipo a la población juvenil en general, y a los sectores populares en particular. Como no “existen” (y si existen, son “intrusos” que no “merecen” vivir allí) tampoco se ofrecen políticas públicas destinadas a trabajar para su inclusión. En este sentido, en Villa Gesell encontramos más que una ciudad sin jóvenes, una mayoría de ellos sin derecho a la ciudad y, por ende, sin “ciudad”. Uno de los entrevistados –que vive en la zona marginalizada de Villa Gesell– problematiza esta *invisibilización*, y la consecuente ausencia de oportunidades, remitiéndose al derecho de vivir en la ciudad: “*Si vos vivís acá, elegiste este lugar para vivir tenés el mismo derecho que cualquiera. No podés andar diciendo no, vos no podés vivir en esta ciudad, vos sí, vos no, ¿por qué no? Por qué (...). No me entra en la cabeza estas cosas*” (Agustín, 28 años).

El acceso diferencial a la ciudad que observamos en la población juvenil geselina puede ser concebido como un claro ejemplo de la traducción territorial del acceso a la ciudadanía, es decir, a las posibilidades de ejercerla como plena.<sup>13</sup> En este sentido, el derecho a la ciudad no solo implica el acceso a los recursos urbanos, sino también a la satisfacción de todos los otros derechos relacionados con la ciudadanía (Borja, 2012). En suma, como advierte Mathivet, el derecho a la ciudad involucra el “*derecho a la convivencia pacífica*”, el “*derecho a sentirse parte de la ciudad*” y el “*derecho a un hábitat que facilite el tejido de las relaciones sociales*” (2010: 25).

---

<sup>13</sup> En la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (Punto I - Parte I, Artículo I) se afirma: “Todas las personas tienen derecho a la ciudad sin discriminaciones de género, edad, condiciones de salud, ingresos, nacionalidad, etnia, condición migratoria, orientación política, religiosa o sexual”. En el Punto II también se destaca el respeto a las minorías y la pluralidad étnica, racial, sexual y cultural y el respeto a los migrantes.



## Reflexiones finales

En este trabajo propusimos una reflexión en torno a las formas que asume el derecho al espacio en ciudades intermedias. Consideramos que analizar el derecho a la ciudad en este tipo de escenarios requiere un abordaje relacional atento a las desigualdades urbanas que permita romper con la idea de la ciudad isla, para inscribir el análisis dentro del entramado urbano jerárquico y desigual. Con esto nos referimos a que la posición residencial en una ciudad intermedia se define en relación con un orden intraurbano, pero también interurbano, que se refuerzan mutuamente, agudizando las desigualdades que atraviesa la población.

En Villa Gesell se configura una geografía de oportunidades (Del Río, 2010) que es desventajosa para los jóvenes en general y para aquellos que pertenecen a los sectores populares, en particular. Por un lado, registramos una distribución desigual de recursos respecto de la posición residencial que los jóvenes asumen dentro de esta ciudad intermedia; por el otro, identificamos una distribución desigual de recursos que se deriva de la posición que ocupa esta ciudad intermedia dentro de la jerarquía urbana argentina. En efecto, la doble composición de la desigualdad que atraviesan los jóvenes de sectores populares en esta ciudad intermedia da lugar una problemática particular y específica, que la distingue de aquella observada en las grandes ciudades argentinas. Mirar el problema bajo esta perspectiva nos ha permitido descubrir que en esta ciudad intermedia los jóvenes merecedores de la ciudad, socialmente legitimados como miembros de la comunidad, son aquellos que suelen abandonarla para ir a la gran ciudad; mientras que los jóvenes que no la merecen, los “intrusos” que “no son de acá”, son quienes efectivamente la habitan, la viven y la experimentan; en suma, los que necesitan ciudad y parecen no tenerla.

## Bibliografía

- Abramo, Pedro (2003). *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Río de Janeiro: Lincoln Institute-Sette Letras-Faperj.
- Bachiller, Santiago (2014). “Moralidad, periferias y villas miseria. Indagando etnográficamente las representaciones sociales sobre los espacios urbanos relegados en Comodoro Rivadavia”. *Estudios Sociales Contemporáneos*, n° 10, pp. 79-89.

- Barbini, Bernarda (2010). “Dimensión socio-cultural: actividad turística y capital social local. A propósito de Tandil y Villa Gesell”. En Mantero, Juan Carlos (ed.), *Turismo y territorio. Del diagnóstico a la proposición de desarrollo turístico. A propósito de la Provincia de Buenos Aires*. Mar del Plata: Centro de Investigaciones Turísticas.
- Bellet, Carmen y Llop Torné, José María (2002). “Las líneas de trabajo del programa UIA-CIMES: ciudades intermedias y urbanización mundial”. *Revista de la CEPAL. Serie Medio ambiente y Desarrollo*, 48, pp. 33-48.
- (2004). “Miradas a Otros Espacios Urbanos: las Ciudades Intermedias”. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. viii, n° 165, mayo.
- Bendit, René; Hahn, Marina y Miranda, Ana (2008). *Los jóvenes y el futuro. Procesos de inclusión social y patrones de vulnerabilidad en un mundo globalizado*. Buenos Aires: Prometeo.
- Benseny, Graciela (2011). “La zona costera como escenario turístico. Transformaciones territoriales en la costa atlántica bonaerense, Villa Gesell (Argentina)”. Tesis doctoral en Geografía, Universidad Nacional del Sur, Argentina.
- (2013). “La percepción ambiental del turista en destinos de litoral. Estudio comparativo entre Villa Gesell y Pinamar (Argentina)”. Disponible en <http://nulan.mdip.edu.ar/1207/1/00990.pdf>.
- Boix Doménech, Rafael (2003). “Redes de ciudades y externalidades”. Tesis doctoral, Departament d’Economía Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona. Disponible en <http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/3995/rbd1de4.pdf?sequence=1>.
- Bourdieu, Pierre (1999). “Efectos de lugar”. En Bourdieu, Pierre, *La miseria del mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Brunet, Roger (2000). “Des villes comme Lleida. Place et perspectives des villes moyennes en Europe”. Bellet, Carmen y Llop, José María (eds.), *Ciudades Intermedias. Urbanización y sostenibilidad*. Lleida: Milenio.
- Busso, Mariana y Pérez, Pablo (2015). “Combinar trabajo y estudios superiores. ¿Un privilegio de jóvenes de sectores de altos ingresos?”. *Población y Sociedad*, vol. 22, n° 1, pp. 5-29.

- Castellucci, Daniela y Varisco, Cristina (2012). “Turismo, desarrollo y empresas: el caso del Partido de Villa Gesell, Argentina”. 5 Congreso Latinoamericano de Investigación Turística, San Pablo, 3 al 5 de septiembre.
- Chaves, Mariana (2010). *Jóvenes, territorios y complicidades. Una antropología de la juventud urbana*. Buenos Aires: Espacio.
- Cóccaro, José (2009). “El litoral, ¿un espacio con vocaciones específicas?”. En *Geografía y Espacio Océánico Costero. Hacia una propuesta teórico-metodológica para la acción desde nuestra situacionalidad*. Seminario de Doctorado El espacio costero bonaerense. Algunas miradas desde las últimas tendencias de metropolarización surgidas a partir del siglo XX. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, La Plata, pp. 1-20.
- Del Río, Juan Pablo (2010). “El lugar de la vivienda social en la ciudad. Una mirada desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias habitacionales de los destinatarios”. III Jornadas del Doctorado en Geografía, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 29 y 30 de septiembre. Disponible en <http://jornadasdocgeo.fahce.unlp.edu.ar/trabajos/DelRio.pdf>.
- Dosso, Ricardo y Muñoz, María Julia (2011). *Caracterización paisajística de la localidad de Villa Gesell*. Mar del Plata: Centro de Investigaciones Turísticas.
- Elias, Norbert (1998). *La sociedad de los padres y otros ensayos*. Bogotá: Norma.
- Ferraris, Sabrina y Martínez Salgado, Mario (2015). “Entre la escuela y el trabajo. El tránsito a la vida adulta de los jóvenes en la Ciudad de Buenos Aires y el Distrito Federal”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 30, nº 2, pp. 405-431.
- García Melchionna, Hilda (2000). “Sistema básico de indicadores municipales. INDEC-PRINEM (Programa de información estadística y apoyo a los municipios) y Subsecretaría de Asuntos Municipales, Plan Nacional de Modernización de los gobiernos locales, Ministerio del Interior”. Buenos Aires, Argentina. Disponible en <http://www.indec.gov.ar/proyectos/prinem/publicacion/sibim3.htm> (consultado en marzo de 2015).

- Kaminker, Sergio (2011). “La dimensión racial en el análisis de la segregación residencial urbana en Puerto Madryn, Chubut”. *Papeles de Trabajo*, n° 22, pp. 41-57.
- (2013) “Segregación residencial y proyectos de ciudad: Puerto Madryn como espacio en disputa”. V Jornadas de Historia de la Patagonia, Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de la Patagonia, Comodoro Rivadavia, del 15 al 17 de abril.
- Kessler, Gabriel (2014). *Controversias sobre la desigualdad*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Linares, Santiago (2013). “Las consecuencias de la segregación socioespacial: un análisis empírico sobre tres ciudades medias bonaerenses (Olavarría, Pergamino y Tandil)”. *Cuaderno Urbano*, vol 14, n° 14, pp. 5-30.
- Lefebvre, Henri (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- Mantero, Juan Carlos; Bertoni, Marcela y Barbini, Bernarda (1999). “Encuesta a Residentes”. *Aportes y Transferencias*, vol. 3, n° 1, pp. 125-208.
- Margulis, Mario y Urresti, Marcelo (1996). “La juventud es más que una palabra”. En Margulis, Marcelo (ed.), *La juventud es más que una palabra*. Buenos Aires: Biblos.
- Margulis, Mario; Urresti, Marcelo y Lewin, Hugo (2007). *Familia, hábitat y sexualidad*. Buenos Aires: Biblos.
- Mathivet, Charlotte (2010). “El derecho a la ciudad: claves para entender la propuesta de crear ‘otra ciudad posible’”. En Sugranyes, Ana y Mathivet, Charlotte (eds.), *Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile: Hábitat International Coalition.
- Mendes Diz, Ana María y Schwarz, Patricia (2009). “Los jóvenes en la vida familiar. Actualidad y transformaciones desde una perspectiva socio-histórica”. *Oficios Terrestres*, n° 24, pp. 11-26.
- Noel, Gabriel (2011<sup>a</sup>). “Cuestiones disputadas. Repertorios morales y procesos de delimitación de una comunidad imaginada en la costa atlántica bonaerense”. *Publicar en Antropología y Ciencias Sociales*, n° 11, pp. 99-126.

- (2011b). “Guardianes del paraíso. Génesis y genealogía de una identidad colectiva en Mar de las Pampas, Provincia de Buenos Aires”. *Revista del Museo de Antropología*, vol. 4, n° 1, pp. 211-226.
- Noel, Gabriel y De Abrantes, Lucía (2014). “La gran división: crecimiento y diferenciación social en una ciudad balnearia de la costa atlántica bonaerense”. *Argumentos. Revista de Crítica Social*, n° 16, pp. 141-166.
- Oszlak, Oscar (1991). *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: cedes /Hvmanitas.
- Oviedo, Juan (2004). *Villa Gesell: fiesta, etnia y colectividad. Ensayo acerca del nacimiento y presencia de colectividades en la sociedad geselina*. Villa Gesell: Edición del autor.
- Palavecino, Claudia y García, Mónica (2007). *Las fundaciones de Villa Gesell*. Villa Gesell: Edición de autor.
- Pastoriza, Elisa (2011). *La conquista de las vacaciones. Breve historia del turismo en la Argentina*. Buenos Aires: Edhasa.
- Rodríguez Domenech, María Ángeles (2007). “Las ciudades intermedias, una alternativa a las desigualdades urbanas. El caso de Ciudad Real, en la submeseta sur de la Península Ibérica”. *Pensando la Geografía en red*, Argentina.
- Sassone, Susana (1992). “Subsistemas urbanos policéntricos en los sistemas nacionales de ciudades. Un caso en la Argentina”. *Revista Geográfica*, n° 116, pp. 85-111.
- Tauber, Fernando (comp.) (1998). “Villa Gesell. Reflexiones y datos para una estrategia de desarrollo”. Documento producido por la Secretaría de Extensión de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Torres, Horacio (1993). “La aglomeración de Buenos Aires, centralidad y suburbanización (1940-1990)”. *Estudios Geográficos*, vol. 54, n° 211, pp. 301-322.
- Urresti, Marcelo (2011). “Adolescentes, jóvenes y socialización: entre resistencias, tensiones y emergencias”. En Juárez, Dayrell; Moreira, María Ignez y Stengel, Márcia (orgs.), *Juventudes contemporáneas: un mosaico de posibilidades*. Belo Horizonte: Editora Puc Minas.
- Usach, Natalia y Garrido Yserte, Rubén (2010). “Globalización y ciudades en América Latina: ¿Es el turno de las ciudades intermedias en la

- Argentina?”. *Serie Documentos de Trabajo*, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, Universidad de Alcalá, Alcalá.
- Vapñarsky, Carlos (1995). “Primacía y macrocefalia en la Argentina: La transformación del sistema de asentamiento humano desde 1950”. *Desarrollo Económico*, vol. 35, n° 138, pp. 227-254.

# Capítulo 10

## La revitalización informal del tejido social y espacial en los barrios tradicionales (Córdoba, Argentina)

*Sara Boccolini*

### **Introducción**

Esta investigación aborda un proceso de revitalización urbana conformado por intervenciones fragmentarias, de organización emergente: la microdensificación en barrios pericentrales de Córdoba, Argentina.

Se presenta el análisis enfocado particularmente en los barrios Maipú, Crisol Sur y Nueva Córdoba anexo, determinando una muestra representativa de los barrios pericentrales de Córdoba. En esta instancia se desarrollan los resultados de la primera parte del trabajo de investigación,<sup>1</sup> una etapa exploratoria fenomenológica del proceso de microdensificación. Esta etapa concluye planteando interrogantes e hipótesis preliminares sobre el fenómeno estudiado, y define algunas de las principales líneas de trabajo que posteriormente completarán la investigación.

---

<sup>1</sup> Esta investigación es parte de una tesis doctoral en curso —comenzada en septiembre de 2013—, con base en los resultados de una tesis de maestría (Boccolini, 2013). En el desarrollo de la tesis se incluyen referencias a publicaciones de la autora que desarrollan otros aspectos complementarios del fenómeno de microdensificación emergente como parte de la investigación completa que estructura la tesis doctoral.

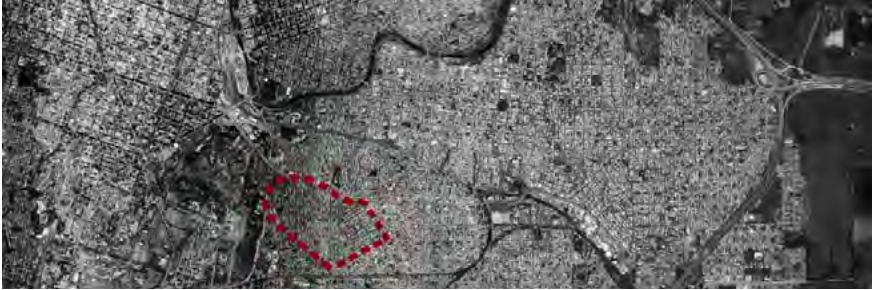
La renovación urbana es un hecho palpable, real y de actualidad. Sin embargo, las propuestas urbano-arquitectónicas actuales se dividen, por un lado, en soluciones de hípderdensificación de áreas periféricas al centro, que significan la renovación por sustitución del tejido de baja densidad y valor patrimonial con grandes bloques que colapsan la estructura urbana existente, y, por otro lado, en soluciones de extensión indefinida de la urbanización, que implican el desarrollo por extensión de un tejido que llega incluso a rechazar las condiciones de densidad mínima urbana, persiguiendo un ideal pastoral de bienestar que, sin embargo, somete a la estructura urbana –servicios, equipamiento, redes– a un uso ineficiente y de ningún modo sostenible en el tiempo.

Los barrios pericentrales se originaron al inicio de una etapa de gran crecimiento territorial, económico y demográfico de Córdoba. Se consolidaron entre 1945 y 1970, como suburbios de clase media y de baja densidad. Actualmente han cambiado su rol en la ciudad, y articulan la nueva periferia suburbana con el centro urbano. Pero su gran calidad espacial y urbana, y su localización privilegiada en la ciudad, se contraponen a la obsolescencia de un patrimonio construido poco competitivo (funcional y económicamente) en el mercado, provocando envejecimiento y vaciamiento poblacional (Boccolini, 2015a; Peralta y Liborio, 2014). Tampoco son objeto de grandes inversiones inmobiliarias de renovación debido a restricciones en las normativas de uso del suelo, que perpetúan el modelo original de áreas residenciales monofuncionales de baja densidad (Barenboim y Boccolini, 2015).

Esta situación conduce a que los propietarios busquen nuevas formas de valorizar sus propiedades, de facilitar el acceso a la vivienda a sus hijos o de invertir sus ahorros de forma segura, obteniendo una fuente adicional de ingresos, alternativa a las que ofrece el mercado tradicional.



### Imagen 1



Fotografía satelital del sector sureste de la ciudad de Córdoba, con el área central de alta densidad en el extremo izquierdo, la avenida de circunvalación y el área rural/suburbana a la derecha, y el área de estudio (barrios Maipú, Crisol Sur y Nueva Córdoba anexo) delimitada en rojo, junto al parque Sarmiento.

Fuente: elaboración propia a partir de [www.maps.google.com.ar](http://www.maps.google.com.ar).

### Imagen 2



Fotografía satelital del sector de estudio (detalle). Puede observarse el tipo de tejido y el grado de consolidación en el año 2010.

Fuente: [www.maps.google.com.ar](http://www.maps.google.com.ar).

Esto ha dado lugar a un proceso que se ha realizado sin planificación general (y por supuesto fuera del marco legal), que renueva el tejido de forma sutil pero definitiva, y ha permitido ampliar la oferta del mercado habitacional destinado a la clase media que habitaba tradicionalmente estos barrios: la microdensificación emergente.

Llevada a cabo por los propietarios de la tierra (que en este caso particular son, además, habitantes del barrio), aumenta la cantidad de unidades por parcela, por construcción, ampliación o refacción de lo existente, manteniendo el grano y la escala del tejido. Al mismo tiempo, incorporan usos complementarios que enriquecen la estructura urbana, y aumentan la rentabilidad a través de microinversiones individuales. Finalmente, facilitan el acceso a la vivienda de grupos socioeconómicos que no son objeto de las políticas habitacionales, ya sean públicas o desarrolladas a través del mercado inmobiliario (Gargantini, Martiarena, Greppi y Peralta, 2014), y reconstruyen el tejido social al evitar la expulsión de la población y ofrecer productos atractivos para nuevos habitantes.

El tejido monofuncional de viviendas unifamiliares del sector se transforma, permitiendo la localización de población que no está organizada en torno al tradicional núcleo familiar biparental de clase media –dos padres adultos y uno o más hijos pequeños–,<sup>2</sup> ya sean pobladores del mismo sector relocalizados o población nueva, así como la aparición de actividades complementarias a la vivienda, como son las de tipo comercial, de servicios y de ocio.

La revitalización urbana que produce este fenómeno deriva de procesos no planificados y escasamente controlados. Nacidos de la necesidad o del oportunismo, este fenómeno se crea y se conforma por los actores que participan dentro del sector, y no por instituciones que se imponen desde el exterior,<sup>3</sup> lo que les otorga su carácter emergente (Boccolini, 2015b). Se basa por lo tanto en un conocimiento individual, no especializado, ni consagrado académicamente. No se corresponde con sistemas de regulación jerárquicos o centralizados, sino que es el resultado de un fortalecimiento temporal de estructuras individuales. Son los mismos propietarios de la tierra los que generan las intervenciones, de acuerdo con criterios económicos y de diseño de productos propios, por lo que se obtienen productos habitacionales que se apartan de la oferta predominante, en cuanto a tipología espacial-funcional, generando una oferta variada en el sector.

---

<sup>2</sup> Aunque originalmente este sector fue consolidado como barrio residencial destinado a ser ocupado por familias jóvenes, que respondían al modelo “tradicional” biparental con hijos. En la actualidad, y debido a la evolución de la población del sector, está dando lugar a parejas o personas solas de la tercera edad.

<sup>3</sup> Por supuesto, esto hace referencia a que no responde a estructuras sociales, jurídicas o económicas impuestas a los propietarios de la tierra. Como todo fenómeno dentro de un sistema complejo abierto, como es el caso de una ciudad, y a pesar de su localización sectorizada geográficamente, este fenómeno es sintomático de procesos económicos, políticos y sociales a escala urbana, regional, nacional y global.

## El marco normativo

La Ordenanza 8256/86 de Uso del Suelo en la ciudad de Córdoba, en el art. 54 (modificado por la Ordenanza 11201/07, art. 2), define la edificabilidad del sector –zona F3– de la siguiente manera:

La presente Zona se regirá por las siguientes disposiciones:

1. **Carácter urbanístico:** zona de ubicación periférica, destinada a consolidarse con un uso residencial de baja densidad, con vivienda individual y/o individual agrupada, admitiéndose la vivienda colectiva únicamente en las parcelas frentistas a los corredores detallados en el punto 5b del presente artículo (no incluido dentro del sector de estudio, por lo tanto, no permitidas en el mismo). Máximas o medias restricciones al asentamiento de actividades industriales o asimilables. Actividades de servicio orientadas a la población barrial.
2. **Delimitación:** según el plano de zonificación.
3. **Ocupación y edificación:**
  - a. Factor de ocupación del suelo (FOS). Máximo: 60% (sesenta por ciento).
  - b. Factor de ocupación total (FOT). Máximo: 1 (uno).
  - c. Altura máxima de edificación: 10,50 (diez con cincuenta) metros.
  - d. Retiros de línea de edificación de frente, según el artículo 9 de este código (en este sector, son 3 m).
4. Cantidad máxima de unidades de vivienda por parcela.

Según la tabla 1:

<b>Superficie de la parcela (m2)</b>	<b>Cantidad de unidades</b>
600	2
840	3
1080	4
1320	5
1560	6
1800	7
2040	8
2280	9
2500	10

## 5. Disposiciones relativas a planes de vivienda [...].

- a. En caso de viviendas individuales agrupadas, cada unidad de vivienda deberá poseer una superficie propia de uso exclusivo no inferior a los 175 m<sup>2</sup> (ciento setenta y cinco metros cuadrados).

Las parcelas, con una superficie entre 250 y 360 m<sup>2</sup>, son ocupadas con una vivienda principal (de gran superficie) y, quizás, una vivienda accesoria de servicio (ubicada en la terraza de la vivienda o contra la medianera trasera), con superficies cubiertas totales entre 120 y 360 m<sup>2</sup>.

El tejido construido de viviendas unifamiliares de baja densidad que es definido por esta regulación es el que configura el paisaje urbano característico de la ciudad, ya que ocupa el 70% del área urbana actual. Como resultado, la densidad percibida de la ciudad es de 60 a 90 hab/ha: el 76% de la población vive en barrios de menos de 100 hab/ha. Solo el 19% en barrios con una densidad entre 111 y 300 hab/ha, y el 5% de los cordobeses en cinco barrios con una densidad entre 301 y 503 hab/ha.<sup>4</sup>

Sin embargo, según estudios concretos realizados para Córdoba, la densidad mínima de población para garantizar la sostenibilidad y eficiencia de los costos de urbanización (infraestructura de redes, servicios y equipamiento público) es de 100 hab/ha (Foglia, 1980: 7; Dirección de Planeamiento Urbano, 1978). Hay estudios más conservadores aún, que establecen en 200 hab/ha la densidad mínima para el rendimiento de los costos de infraestructura por habitante (Peralta, 2006: 69). Los costos de urbanización se podrían reducir aún más con densidades de hasta 300 hab/ha, a partir de las cuales el aumento de las deseconomías de congestión supera a las ventajas de la aglomeración.

Pero a la densidad que no superan los 80 hab/ha (en parte por el vaciamiento poblacional, aunque principalmente por la fuerte restricción de unidades funcionales por parcela), se suma el hecho de que las parcelas de los barrios pericentrales están gravemente subocupadas en cuanto a superficie construible permitida. Para una parcela de dimensiones medias (300 o 360 m<sup>2</sup>), y respetando las disposiciones de la ordenanza, la superficie construible sería de 216 m<sup>2</sup> en proyección horizontal (FOS 60%) y 360 m<sup>2</sup> cubiertos totales (FOT=1), distribuidos en hasta cuatro plantas. Sin embargo, la superficie cubierta detectada en el relevamiento apenas supera el 60% de estos números, y las construcciones

---

<sup>4</sup> Datos elaborados sobre la base de información de indec , 2010, y la Dirección de Catastro de Córdoba ([www.cordoba.gov.ar](http://www.cordoba.gov.ar)).

que superan las dos plantas son apenas cinco en todo el sector (dos de cuatro plantas y tres de tres plantas).

Esta superficie vacante puede ser aprovechada para ubicar nuevas unidades de vivienda o albergar actividades compatibles que hagan un uso más eficiente del suelo urbanizado y de la estructura urbana del sector. Si se compara la superficie construible de cada parcela con una superficie equivalente formada por varias unidades de vivienda se obtiene lo siguiente:

- 4 viviendas de 2 dormitorios + 7 cocheras + espacios de circulación común (en tres o cuatro niveles)
- 5 viviendas de 1 dormitorios + 7 cocheras + espacios de circulación común (en tres o cuatro niveles)
- 3 dúplex de 2 dormitorios + 2 dúplex de 2 dormitorios con cochera + espacios de circulación común (en tres o cuatro niveles)
- 7 viviendas de 1 dormitorio
- 3 viviendas de 2 dormitorios + 3 viviendas de 1 dormitorio.

Por supuesto, en estos ejemplos se han utilizado tipologías básicas de aplicación muy difundidas<sup>5</sup> para indicar el aumento de unidades funcionales que podría sostener el tejido, sin aumentar la superficie construible ni exceder la altura permitida de 10,5 m. Además, el aumento de población producido por la microdensificación debe ser estudiado en profundidad, de acuerdo con la capacidad de carga de la estructura urbana existente, pero en principio no se superaría la densidad de población esperada originalmente para este tipo de barrios.<sup>6</sup>

Por otro lado, es muy beneficioso para el sector que el código de edificación no imponga una ocupación del suelo con base en un perfil de edificación a completar. Efectivamente, en zonas reguladas con estos perfiles, y en el afán de aprovechar la máxima edificación para las parcelas, se obtienen edificaciones monolíticas y seriadas, con un grano grande y uniforme.

Sin embargo, en los barrios pericentrales, es la riqueza de un grano pequeño y diverso la que favorece la imagen y calidad ambiental del sector, asoleamiento,

---

<sup>5</sup> Y que responden a las superficies mínimas para cada tipología definidas en el punto 3.1.2.1.1 de la Ordenanza 9387/85 (modificada por Ord. 1074/04): 40 m<sup>2</sup> para departamentos de un dormitorio, 60 m<sup>2</sup> para dos dormitorios y 80 m<sup>2</sup> para tres dormitorios.

<sup>6</sup> Esta hipótesis tentativa se genera calculando dos viviendas por parcela, cada una ocupada por una familia formada por 6 personas (estimaciones hechas sobre la base de estadísticas censales –www.indec.gob.ar– y las densidades definidas como deseables precedentemente), lo que arroja una capacidad de 200 hab/ha posibles.

ventilaciones y espacios intermedios. Y la normativa de uso de suelo orienta las intervenciones para respetar ese patrón de tejido: en estos barrios, se define una superficie edificable que puede distribuirse de muchas formas dentro de la parcela, al ser el volumen que puede ocuparse mucho mayor que la superficie efectivamente edificable. Es por eso que el grano y la escala de los edificios que caracteriza el sector serán conservados, a pesar de estar en un proceso de cambio en cuanto a uso y densidad de población.

## **El tejido blando**

En un análisis preliminar, y según el modelo de barrio residencial monofuncional de baja densidad definido por la regulación, los barrios pericentrales pueden definirse como sectores urbanos donde el tejido está mayormente consolidado, con construcciones de gran calidad material. Sin embargo, el relevamiento de los casos de microdensificación permite detectar tejido blando donde fue posible intervenir: las edificaciones existentes pueden transformarse o adaptarse, y las parcelas disponen de una superficie construible vacante, como ya se ha demostrado en el apartado anterior.

Las intervenciones directas en las edificaciones existentes se generan tratando de superar su obsolescencia material o funcional. La obsolescencia material está presente en muy pocas construcciones del barrio. La obsolescencia funcional, por otro lado, es una variable más representativa, y se define como una pérdida de pertinencia dentro de la estructura urbana y mercado inmobiliario. Son las construcciones que responden a tipologías de habitación que no se acomodan a las necesidades actuales, debido a su desarrollo tipológico, concepción espacial-estética, extensión en superficie, etcétera, y que hacen ineficiente su desempeño como vivienda frente a las demandas actuales. O que, por ejemplo, tienen un valor de mercado muy alto, que les resta competitividad frente a alternativas similares de menor valor (por ejemplo, las viviendas unifamiliares de baja densidad desarrolladas en urbanizaciones periurbanas).

La obsolescencia material y funcional es una de las causas que dificultan la competitividad de estas edificaciones en el mercado inmobiliario actual. Pero al mismo tiempo, el potencial de intervención en estas construcciones para adaptarlas a nuevos requerimientos funcionales es uno de los factores disparadores del fenómeno de microdensificación, lo que permite realizar adaptaciones que aprovechan la gran calidad constructiva de lo existente.

### Imagen 3



Esquema que muestra las intervenciones de microdensificación en el año 2010. En gris, hasta dos unidades. En negro, más de dos unidades. En rojo se indican actividades de comercio y servicio complementarias a la vivienda: la dimensión de los puntos indica la escala del área servida en cada caso (barrial, sectorial, urbana).

Fuente: elaboración propia con base en fotografías satelitales de la Dirección de Catastro de la Municipalidad de Córdoba.

### Relevamiento casuístico

El tejido blando es intervenido con actuaciones que van desde la renovación total (por demolición de lo existente) y creación de nuevo tejido, hasta la renovación parcial a través de intervenciones que buscan adecuar lo existente a la demanda detectada. Después de un análisis detenido de los casos existentes en el sector (Boccolini, 2013, 2014), puede decirse que estas actuaciones, lejos de ser aleatorias y diferentes entre sí (hay que recordar que la microdensificación se manifiesta por actuaciones individuales y atomizadas), pueden agruparse en varias categorías:

- De acuerdo con su generación. Esquejes (división de un solo inmueble en varios con distinto grado de interdependencia),<sup>7</sup> injertos (se agregan

<sup>7</sup> Esto es posible por el tamaño de los inmuebles existentes y además por la existencia de locales en desuso, verdaderos órganos vestigiales de la vivienda que se readaptan para nuevas funciones,

unidades habitacionales o locales complementarios en la parcela manteniendo el inmueble original), multiplicación (renovación total de la parcela, con varias unidades funcionales independientes o complementarias).

- De acuerdo con el tipo de ocupación de la parcela. Completamiento del suelo vacante, relleno del corazón de manzana, apilamiento sobre el inmueble existente.
- Por su relación con el inmueble existente. Según las intervenciones se comporten de forma autónoma; sean una prótesis tipológica/funcional (usada por sus propietarios, o es una vivienda independiente para alojar a parte del grupo familiar extendido); o tengan algún grado de interdependencia del tipo huésped-comensalista.<sup>8</sup>

Las intervenciones tienen una complejidad funcional-tipológica tal, que en una sola parcela pueden encontrarse simultáneamente varias de estas condiciones de uso y posicionamiento (ver imagen 4).

#### Imagen 4



Reconstrucción del tejido existente (en color blanco), con las intervenciones de microdensificación (en rojo).

Fuente: elaboración propia.

---

permitiendo la conservación de lo existente mediante su adecuación a la situación actual, como locales complementarios o unidades independientes del inmueble original (Boccolini, 2013).

<sup>8</sup> A diferencia del anterior, en este caso la intervención provee de unidades independientes destinadas a la renta, que contribuyen a los ingresos económicos de los propietarios originales. Esta situación podría ser aplicada incluso a unidades ubicadas en distintas parcelas, propiedad de habitantes del sector, que en una localizan su vivienda particular y en otras, unidades para la renta.



## **Los grupos destino de la microdensificación**

La población que puede satisfacer su demanda de espacios domésticos y complementarios a través del fenómeno de microdensificación que está teniendo lugar en el sector de estudio puede analizarse desde distintos puntos de vista, reconociendo varios grupos:

Por un lado, se encuentra el grupo formado por la población original de los barrios pericentrales, los propietarios de la tierra: impulsores del proceso de microdensificación emergente, ya sea para rentabilizar el potencial de su patrimonio (incorporando una fuente de ingresos adicional, por el alquiler o venta de las nuevas unidades generadas).

Por el otro lado, está el grupo formado por los usuarios concretos de las intervenciones de microdensificación, ya sea los descendientes de los propietarios, o nueva población que encuentra atractivos los productos de la microdensificación. Son jóvenes que recién comienzan el proceso de independencia parental o su familia reciente, adultos solteros, y personas adultas mayores. De acuerdo con su posición socioeconómica, es un grupo bastante homogéneo, parte de la tradicional clase media argentina, de ingresos medios y medios-altos, con estudios universitarios y empleos calificados en su mayoría. Para los descendientes de los propietarios, es una oportunidad de evitar el mercado de alquileres; para la nueva población, es una alternativa que ofrece las ventajas de una ubicación casi central, excelente calidad urbana y valores de mercado inferiores a los de productos similares ubicados en áreas centrales.

## **La rentabilidad de las intervenciones**

Es preciso señalar la importancia que tiene un aspecto que en principio se podría señalar como negativo: la poca rentabilidad que tienen estas intervenciones para los actores tradicionales en los procesos de renovación urbana en Córdoba, es decir, los grandes desarrollistas inmobiliarios. En este sentido, la microdensificación abre el juego a nuevos actores constructores de ciudad: los micropropietarios de la tierra y habitantes del sector.

En efecto, por su microescala y por ser intervenciones complejas, específicas para cada situación particular, el fenómeno no tiene una buena respuesta dentro de la dinámica de rentabilidad esperable en comparación con otros proyectos habitacionales que se están implementando paralelamente en la

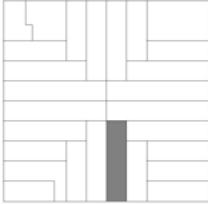
ciudad (Capdevielle, 2014). Además de las características complejas de cada intervención, debe tenerse en cuenta el carácter informal del fenómeno: debido a estar fuera de lo permitido por la regulación de uso del suelo, no se obtendrá una subdivisión en propiedad horizontal que permita conseguir propiedades jurídicamente independientes. Esto dificulta su posterior venta o administración.

Las intervenciones por microdensificación dependen, por lo tanto, de capitales propios y créditos personales, sin contar con subsidios o incentivos por parte de políticas públicas de hábitat urbano y vivienda. Por esto es que el fenómeno conserva su dinámica emergente, de pequeños inversores individuales que ya poseen la propiedad de la tierra como capital (lo que reduce la inversión inicial de cada intervención), y representa una ruptura del modelo hegemónico de reproducción neoliberal de suelo urbano.

Por lo tanto, lejos de ser un fenómeno cuya rentabilidad es determinante para ser elegido como opción de desarrollo, cobra verdadera importancia su papel como proceso de generación de nuevo suelo urbano, que facilita el acceso a la vivienda a segmentos socioeconómicos que actualmente quedan fuera de la dinámica del mercado.

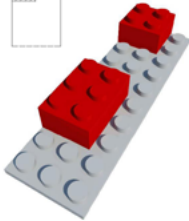
Imágenes 5 y 6

1929



**2 unid. viv+com simbióticos**

Al comienzo, sobre una parcela se instala la vivienda familiar, que consistía en una casa tipo chorizo con dos habitaciones (un dormitorio y un salón-cocina, más baño al fondo). Se agregaron al fondo de la parcela las instalaciones de un precario taller de carpintería, al que se accedía desde la calle a través del patio.

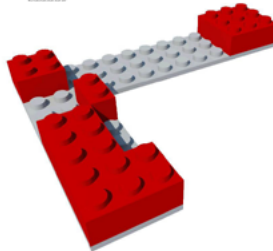


1950

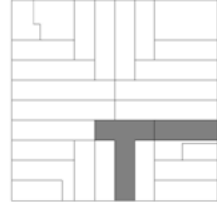


**4 unidades injertos interdependientes multiplicación de unidades funcionales**

A medida que los hijos se hicieron mayores, se construyeron más habitaciones: un dormitorio para la hija mujer y un salón para las visitas, más garaje sobre el frente del lote (que servía también de acceso al taller); la nueva fachada de la casa se realizó con el estilo racionalista de moda en esa época, sin conexión con el estilo italianizante de la construcción original. El dormitorio de los hijos menores se hizo entre la casa y el taller de carpintería, con cierto grado de independencia. El hijo mayor, al casarse, compra -con ayuda de sus padres- el terreno colindante con frente a otra calle y realiza allí su casa, pero las instalaciones del taller de carpintería, que han aumentado en superficie y complejidad -10 empleados- sirven de conexión entre las dos viviendas.

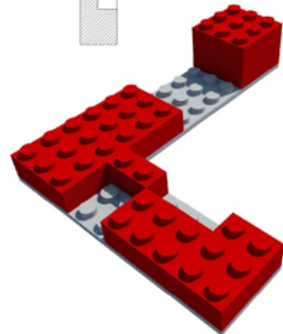
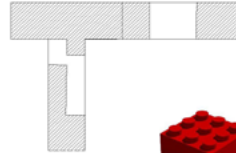


1957

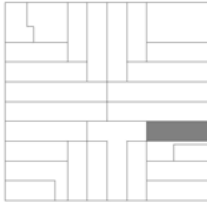


**apilamiento esqueje funcional**

El hijo mayor, cuya casa era del tipo cajón, con garaje, en un primer momento sólo edificó la planta baja (salón-cocina y una habitación), y después de algunos años agregó la planta alta, completando el proyecto con tres dormitorios y terraza. La casa, tanto en tipología como en lenguaje era típicamente racionalista, de acuerdo a la tendencia de la época. El taller de carpintería tiene ahora acceso a la calle por el garaje de esta casa, al retirarse el padre del negocio. La superficie destinada a taller ocupa la mayor parte de la parcela.



1990

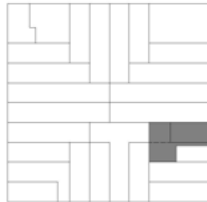


**2 unidades  
viv+viv  
prótesis funcional  
interdependiente**

La casa es la residencia del hijo mayor y su familia. Al morir, se decide que la ocupará la familia de su hijo, y se vende la casa originaria con el taller de carpintería, separándolos definitivamente de esta vivienda. La viuda ocupará una casa nueva, construida en el patio de la casa que ahora ocupa su hijo, para tener una relación directa con la familia de éste.



2007

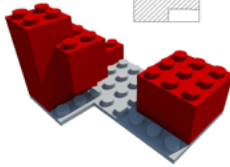


**esqueje funcional  
apilamientos  
relleno  
corazón de manzana**

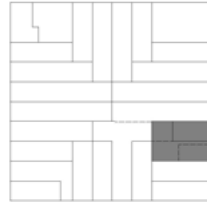
Se compran los dos lotes contiguos a la casa. Son dos parcelas producto de una subdivisión por una sucesión, por lo que una tiene un frente a la calle -angosto- y está ocupada por una vivienda de tipo chorizo mientras que la otra parcela, ubicada en el corazón de la manzana, accede a la calle a través de un estrecho pasillo y está desocupada.

Se decide realizar con los ahorros familiares dos departamentos en el corazón de manzana -respetando la normativa-, pero antes de que acabe la obra la planta baja del proyecto, pensada como quicho tanto de los departamentos como de la casa principal se transforma en un departamento más, para ganar rentabilidad y eliminar gastos comunes de mantenimiento.

La obra también permite realizar un acceso a la calle desde la casa de la viuda, a través del pasillo, para ganar independencia. Al morir ésta, el departamento es separado de la casa principal con un muro -que divide el patio- y es destinada a la renta, junto con los tres departamentos nuevos. El pasillo no ha permitido agregar cocheras -tiene 1.60m. de ancho-



2010

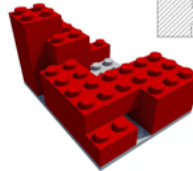


**8 unidades  
viv+viv+viv+viv  
multiplicación de  
unidades independientes**

La casa chorizo de la parcela frentista recientemente adquirida por la familia se transforma en tres departamentos. Además, como la parcela es tan pequeña (3 y 1m. respectivamente) harían perder una superficie constructiva considerable (7.8x4=31.2m<sup>2</sup>, el 26% del lote) se resuelve realizar el trámite que declarará la fachada patrimonio del barrio a conservar, por lo que se gana esa superficie definitivamente (se elimina el peligro de que la municipalidad obligue a demoler por no respetar la línea de edificación, aunque por exceder el número de viviendas se aparta definitivamente del marco normativo). La superficie ocupada por esta nueva intervención no aumenta la que ocupaba la casa chorizo original, pero aumenta las unidades funcionales.

El muro que separaba las parcelas se suprime, creando un patio de acceso a los siete departamentos (la casa de la viuda, los tres departamentos del corazón de manzana y los tres agregados recientemente).

La imposibilidad de realizar cocheras ha sido una dificultad para lograr mayor rentabilidad, así como el hecho de ser todos tipologías de 1 dormitorio. Sin embargo, la existencia de terrazas individuales, la gran superficie cubierta propia y la imagen del conjunto ha sido una ventaja comparativa en el mercado de los alquileres. El no poder realizar la subdivisión en propiedad horizontal no es problema por el momento, al ser propiedades destinadas a la renta familiar. En la actualidad, uno de los departamentos es residencia de la hija mayor de la familia, y también su estudio profesional.



El fenómeno de la microdensificación en un caso concreto: la evolución de una propiedad desde los orígenes del barrio

Fuente: Boccolini (2013).

## Reflexiones preliminares

El suelo urbanizado es el recurso máspreciado de nuestras ciudades, así como el tejido urbano social y construido. La hipótesis que estructura este trabajo es que la revitalización de la estructura social y construida es más eficiente y sostenible que la renovación o el reemplazo de lo existente, tanto política como económica, social y ambientalmente (Giobellina, 2013). Si se prioriza el crecimiento urbano por completamiento, compactación e intensificación del tejido existente se consigue un uso más eficiente de la tierra urbana vacante en la ciudad construida y se minimizan los costos sociales de urbanización, creándose una alternativa de acceso a un hábitat digno para los pobladores de la ciudad. A su vez, es posible potenciar la capacidad de los barrios pericentrales para acoger nuevos procesos productivos, además de nueva población; procesos inclusivos que aumentan la efectividad y desarrollo.

Es necesario redefinir la pertinencia del modelo de barrios exclusivamente dedicados a la vivienda unifamiliar de baja densidad ¿Cuán necesario es continuar con el modelo de vivienda unifamiliar individual cuando el sector tiene la vocación de ser un área de densidad medio-alta por su localización cercana al área central y condición de área accesible desde cualquier punto de la ciudad? Se debe plantear la necesidad de poner en marcha operaciones de cirugía funcional, revitalización y densificación, que detengan los procesos crecientes de envejecimiento y vaciamiento y potencien y reactiven el tejido construido en esos barrios.

Pero en la mayoría de los casos, los modelos de renovación urbana están basados en el urbanismo racionalista de los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (ciam), pasado por el filtro de las ciudades jardín reinterpretadas por el mercado inmobiliario. Esto incluye a todos los actores involucrados, desde los que generan las normas ordenadoras hasta los usuarios finales, pasando por nosotros mismos, los profesionales dedicados a estudiar, proyectar y construir esta ciudad. Tan solo unas cuantas instalaciones y nuevas redes se han superpuesto a los esquemas espaciales vigentes desde principios del siglo xx, pero la estructura urbana sigue obedeciendo a los mismos patrones (Welch Guerra, 2005).

Las soluciones propuestas por el mercado inmobiliario pueden –y deben– ser superadas en favor de un aprovechamiento sostenible de la estructura urbana. Es esencial adecuar la normativa para lograr el reconocimiento del fenómeno de microdensificación, dándole un marco legal e incorporando variables instrumentales que aseguren productos de la calidad urbana y ambiental y promuevan

la revitalización del tejido de un modo sostenible. Un espacio donde la normativa sea disparadora de un proceso de revitalización urbana y estructuradora del espacio colectivo y no la causa del estancamiento y obsolescencia de estos espacios con vocación de estructuradores urbanos.

Este trabajo concluye, en esta instancia, poniendo en relevancia diversas cuestiones, a saber:

- La condición dinámica del sistema urbano, el cambio de rol de los sectores urbanos a través del tiempo y las tensiones generadas en el sistema. El ciclo de vida de las estructuras sociales y económicas.
- Los otros actores, pequeños productores de hábitat, que aún con poco peso en el sistema de toma de decisiones tradicional, tienen gran potencial para transformar la ciudad.
- Las lógicas de desarrollo parcela a parcela, fragmentarias, progresivas, que transforman el territorio, diferentes a las del mercado inmobiliario urbano y las políticas públicas de hábitat.
- Los sistemas emergentes como mecanismo de autorregulación del sistema urbano.
- La informalidad como proceso de confrontación con la normativa y los modelos de ciudad planeados y los construidos.
- La revitalización urbana como lógica de intervención en la ciudad construida.
- La escala intermedia de intervención, entre la hiper densidad y el *sprawl*.

Es el fin último de este trabajo hacer un aporte al cuerpo disciplinar y a las políticas públicas de hábitat y ordenamiento urbano, haciendo foco en el estudio de procesos urbanos emergentes, como la microdensificación como estrategia para impulsar procesos de revitalización urbana de áreas hoy deprimidas en la ciudad, y su potencial para generar un hábitat sostenible y eficiente, que contribuya al estudio del problema de acceso a la vivienda de la clase media y media baja urbana, y a la discusión sobre la ciudad compacta, diversa e inclusiva como alternativa a la ciudad difusa y fragmentada. Las principales preguntas a contestar serán: ¿Cuál es el potencial de la microdensificación emergente en los barrios pericentrales de la ciudad de Córdoba para lograr una revitalización eficiente y sostenible de la estructura urbana? ¿Cuáles criterios analíticos e instrumentales podrían potenciar estrategias de revitalización urbana a través de operaciones de microdensificación, de forma sostenible y eficiente, aportando a políticas públicas de planeamiento y modelos de gestión urbana?

Se debe evaluar el modelo de ciudad que estamos construyendo, más allá de los modelos consagrados; explorar nuevas formas de hacer ciudad, reconociéndola como un sistema orgánico que tiene una fuerte dinámica emergente para resolver las tensiones que los grandes actores y sus decisiones provocan.

## Bibliografía

- Barenboim, Cintia y Boccolini, Sara (2015). “Estudio comparativo sobre el efecto de las políticas públicas urbanas en los barrios patrimoniales de dos ciudades argentinas”. En *Libro de actas VII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*. Disponible en <http://upcommons.upc.edu/handle/2117/77149/browse?value=Boccolini%2C+Sara+M&type=author>.
- Boccolini, Sara (2013). “La microdensificación urbana. El proceso de renovación de los barrios residenciales pericentrales de baja densidad. El caso de los barrios Maipú, Crisol Sud y Nueva Córdoba anexo en la ciudad de Córdoba”. Tesis de maestría en Gestión y Desarrollo Habitacional, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba. Disponible en <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/1705>.
- (2014). “Micro-densificación en barrios pericentrales. Una solución emergente a la tensión del sistema urbano”. *Café de las ciudades*, año 13, n° 142-143. Disponible en [http://www.cafedelasciudades.com.ar/arquitectura\\_142.html](http://www.cafedelasciudades.com.ar/arquitectura_142.html).
- (2015a). “Challenging the Paradigm of Garden Suburbs in Argentina: The Urban Micro-Densification as Emergent Revitalization Process in the Suburbs of Córdoba”. En Cavalieri, Chiara y Viganò, Paola (eds.), *The Horizontal Metropolis: a Radical Project*, pp. 86-98. Zurich: Park Books.
- (2015b). “Los procesos emergentes de autorregulación en el desarrollo urbano: la microdensificación informal en los barrios pericentrales de Córdoba, Argentina”. En *Libro de actas VII Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo*, pp. 1-20. Disponible en <http://upcommons.upc.edu/handle/2117/77149/browse?value=Boccolini%2C+Sara+M&type=author>.

- Capdevielle, Julieta María (2014). “Espacio urbano y desigualdades: las políticas públicas y privadas en la ciudad de Córdoba, Argentina (1990-2011)”. *Cuadernos Geográficos*, LIII (2), pp. 135-158.
- Dirección de Planeamiento Urbano-Secretaría de Planeamiento Urbano-Dirección de Hábitat (1978). *Esquema de ordenamiento urbano*. Córdoba: Municipalidad de Córdoba.
- Foglia, María Elena (1980). “Costos de urbanización”. En *Planeamiento del desarrollo urbano. Ciudades intermedias, análisis, ordenamiento y regulación*. Córdoba: Organización Multicopias.
- Gargantini, Daniela; Martiarena, Daniel; Greppi, Verónica y Peralta, Joaquín (2014). “La vivienda: un derecho inaccesible en Córdoba Capital”. En *Hábitat, acceso al suelo y financiamiento : experiencias alternativas de producción socio-habitacional*, pp. 57-67. Córdoba: Asociación Vivienda Económica –ave–. Disponible en : [http://www.ceve.org.ar/documentos/Habitat\\_acceso\\_suelo\\_financiamiento.pdf](http://www.ceve.org.ar/documentos/Habitat_acceso_suelo_financiamiento.pdf).
- Giobellina, Beatriz (2013). “Sustentabilidad: Escenarios en crisis y cambios de paradigmas arquitectónicos y urbanísticos”. En *Ciudad, Arquitectura y Sustentabilidad*, vol. 1. Córdoba: Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, Universidad Nacional de Córdoba.
- Peralta, Carolina (2006). “Demanda habitacional y políticas públicas en Córdoba”. I Seminario Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Hábitat Popular, Córdoba. Buenos Aires: Nobuko.
- Peralta, Carolina y Liborio, Miriam (2014). “Procesos de urbanización y desurbanización de los barrios pericentrales de la ciudad de Córdoba”. En *Realidad y ficción sobre la transferencia de las problemáticas urbanas predominantes*. Córdoba: Departamento de Publicaciones de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de Córdoba.
- Welch Guerra, Max (2005). *Buenos Aires a la deriva: transformaciones urbanas recientes*. Buenos Aires: Biblos.

## **Planes y proyectos de ordenamiento urbano en discusión**

- Díaz, Oscar, Secretaría de Desarrollo Urbano, Dirección de Planeamiento, Dirección de Hábitat y Dirección de Obras Privadas y Uso del Suelo



(2010). *Plan director Córdoba 2020-Programa de densificación urbana (documento preliminar)*. Córdoba: Municipalidad de Córdoba.

Dirección de Planeamiento urbano (1981). *Esquema Director de Ordenamiento Metropolitano –EDOM– 1981-2000*. Córdoba: Municipalidad de Córdoba.

Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, y Secretaría de Desarrollo Urbano (2008). *Bases para el Plan Director Córdoba 2020. Lineamientos y estrategia general para el reordenamiento del territorio*. Córdoba: Municipalidad de Córdoba.

IPLAM ciudad (2015a). *Córdoba 2011-2015*. Córdoba: Municipalidad de Córdoba.

— (2015b). *Líneas estratégicas para el desarrollo de Córdoba*. Córdoba: Municipalidad de Córdoba.

### **Ordenanzas de aplicación**

Ordenanza 8057 (1985). Ocupación del Suelo en el Área Central (y modificatorias).

Ordenanza 8060 (1985). Fraccionamiento de Tierras.

Ordenanza 8256 (1986). Ocupación del Suelo Urbano (y modificatorias).

Ordenanza 9387 (1995). Código de Edificación (y modificatorias).

Ordenanza 10006 (1998). Con modificaciones a las ordenanzas de ocupación y uso del suelo de toda la ciudad y del área central.



# Capítulo 11

## Un acercamiento a la(s) experiencia(s) infantil(es) con relación al habitar y el comer en contextos de sociosegregación urbana (Córdoba, Argentina)

*Ileana Desirée Ibáñez y Juliana Huergo*

### **Introducción<sup>1</sup>**

En este trabajo presentamos algunos ejes de análisis acerca de la conflictividad latente en relación con el espacio, la circulación y el acceso a la alimentación en la ciudad de Córdoba. Abordaremos así, las dinámicas de la experiencia urbana de niños y niñas de las clases subalternas a partir de reordenamientos espaciales-corporales generados por políticas públicas; en este caso, dos programas del Gobierno de la Provincia de Córdoba: Programa de Asistencia Integral Córdoba (paic or ) y Programa “Mi casa, mi vida”. Para ello, hemos realizado observaciones, entrevistas etnográficas y talleres expresivos creativos con madres y niños/as (Espoz e Ibáñez, 2007, 2008, 2009; Huergo e Ibáñez, 2012; Ibáñez y Michelazzo, 2012). Estos datos forman parte de los avances en la indagación de las experiencias infantiles con relación al habitar y el comer

---

<sup>1</sup> Una versión de este trabajo se encuentra en prensa para el Dossier: “Vivir las ciudades: sentidos y experiencias urbanas desde una mirada norte/sur global”, Revista *CHASQUI*, ciesp al , Ecuador.

en contextos de sociosegregación urbana de la ciudad de Córdoba, Argentina. En ese sentido, elaboramos una matriz interpretativa a partir de un abordaje interdisciplinario desde los aportes del campo de la comunicación, las ciencias de la nutrición y la antropología.<sup>2</sup>

Las reformas estructurales de la década del noventa en la Argentina devinieron en la transformación de las estrategias de intervención vía privatización, tercerización y mercantilización de las políticas sociales. Como casos testigo de estos cambios estructurales analizaremos en el plano provincial, dos políticas del Gobierno de Córdoba: el Programa de Asistencia Integral Córdoba (paic or) creado en los inicios de la década del ochenta como una política social universal, transfigurado a partir del ingreso del mercado en los años noventa y dos mil. Y por otra parte, y de manera concomitante, el Programa “Mi casa, mi vida” implementado en 2003, que implicó un reordenamiento-reconfiguración de las clases subalternas hacia las afueras de la ciudad a partir del papel de los organismos internacionales de crédito y el avance del negocio inmobiliario. De este modo, ambas políticas redefinieron las lógicas entre los espacios públicos y privados, uso y apropiación de la ciudad, (des)encuentros entre clases; procesos que de manera intempestiva regularon los andares cotidianos de los sectores subalternos. En esa dirección, aquí analizaremos algunas vivencias cotidianas de niños y niñas y sus grupos familiares a partir de su doble condición: comensales del paic or y pobladores de las ciudades-barrio.

Algunas de las proposiciones obtenidas en trabajos precedentes, nos permiten reconocer que a lo largo de tres décadas las transformaciones del espacio urbano cordobés, han sido acompañadas por el paic or. Este ha constituido el programa de asistencia alimentaria y social de mayor envergadura dirigida a niños y niñas pertenecientes a las clases subalternas. Por su parte, en materia de política urbana, el Programa “Mi casa, mi vida” consistió en la construcción de las llamadas ciudades-barrio. Estas constituyen soluciones habitacionales creadas por el estado cordobés para el traslado y relocalización de villas y asentamientos hacia la periferia. Esta intervención como ya señalamos, reconfiguró el lugar y las posibilidades de acción de los sujetos de las clases subalternas en la ciudad.

---

<sup>2</sup> Investigaciones en curso: a) Experiencias de habitabilidad y comensalidad en la ciudad. Indagación sobre vivencias de niños y niñas de las clases subalternas a partir de las políticas públicas habitacionales y alimentarias. Córdoba (1983-2015). Dirigido por las autoras. Aprobado y financiado por la Secretaría de Ciencia y Tecnología (sec yt) de la provincia de Córdoba. Categoría B. Convocatoria 2014-2016 (Resolución sec yt -unc N° 203/2014). b) Avances de tesis doctoral de Ileana Desirée Ibáñez: Infancia(s) y experiencia(s) en las ciudades barrios de Córdoba: ser niño/a en la “Ciudad perdida”, desal-cea-unc .

De este modo, sostenemos que en la actualidad el rol del Estado, lejos de diluirse o debilitarse tiene un papel eminentemente activo y decisivo. En palabras de Wacquant (2004), asistimos a un proceso de mutación en materia de políticas públicas que progresivamente configuran sociedades con un *estado social*, que implementa políticas de contención de la marginalidad de carácter focalizado (como es el caso del hábitat y de la alimentación) cuya contracara es un *estado penal* que permite dar seguridad al sector privado y empresarial.<sup>3</sup>

De acuerdo con lo antes descrito, la presente exposición se organiza en: a) una caracterización de la política habitacional y alimentaria para reconocer cómo la materialidad de la ciudad de Córdoba configura una determinada geometría corporal que (im)posibilita encuentros/trayectorias/desplazamientos, relaciones entre cuerpos y espacios según pertenencia de clase, tanto para vivir como para comer; b) un análisis de cómo para los niños/las niñas y sus madres el recorte urbano como entidad material impacta, claramente, en los sentidos y sentires otorgados a las prácticas de comer de tipo individual/colectivas/familiares. De esta forma, reconocemos cómo la circulación, los tiempos e itinerarios de padres/madres en estos espacios están particularmente condicionados por la necesidad de resolver la cuestión alimentaria.

## **Programas sociales para habitar y comer en la Córdoba de los márgenes**

Particularmente, abordaremos las experiencias de niños y niñas y sus grupos familiares de Ciudad Villa Retiro, Ciudad de Mis Sueños y Ciudad Sol Naciente. Estos barrios forman parte de la política habitacional “Mi casa, mi vida”. Este plan comprendió la ejecución de 12.000 viviendas en 14 ciudades-barrios,<sup>4</sup>

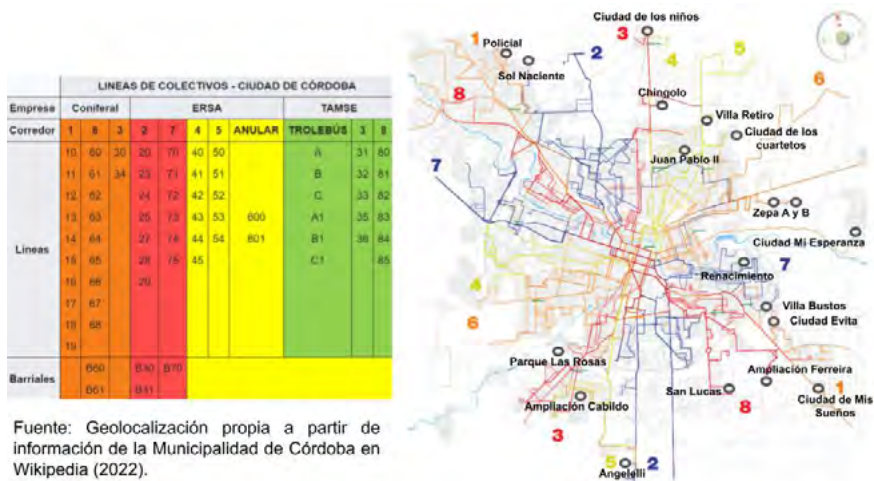
---

<sup>3</sup> Dentro de los estudios contemporáneos en materia alimentaria podemos señalar como relevantes los informes elaborados a: 1. nivel nacional: Britos, O'Donnell, Ugalde y Clacheo (2003); Maceira y Stechina (2008), y 2. nivel provincial: Schclarek Curutchet (2012). Por otro lado, con relación a algunos antecedentes de investigación sobre las ciudades barrio: 1. enfoque analítico de la política pública: Marengo y Elorza (2009); Capellino, Espoz e Ibáñez (2010); De la Vega (2010); 2. perspectiva global de la ciudad de Córdoba, en la que se analizan las ciudades barrio en relación con el negocio inmobiliario y la creciente fragmentación social: Espoz, Michelazzo y Sorribas (2010); Boito y Espoz (2014); Capdevielle (2014); 3. abordaje de las vivencias de los pobladores de las ciudades barrio: Levstein y Boito (comps.) (2009).

<sup>4</sup> Estas se denominan: “Ciudad Evita” (574 viviendas), “Ciudad de mis Sueños” (565 viviendas), “29 de mayo-Ciudad de los cuartetos” (480 viviendas), “Ciudad de los niños” (412 viviendas), “Ciudad Obispo Angelelli” (359 viviendas), “Ciudad Ampliación Ferreyra” (460 viviendas),

proceso que reconfiguró los límites espaciales de la ciudad, pero también las trayectorias y las posibilidades de encuentro entre diferentes clases sociales, ya que varios de estos complejos se localizan fuera del tejido urbano de Córdoba capital, en el espacio periurbano (en dirección sur y este). Las ciudades barrio se caracterizan por el aislamiento y la escasa conectividad; debido a las distancias geográficas y simbólicas, en estas soluciones habitacionales el encuentro entre clases es imposible.

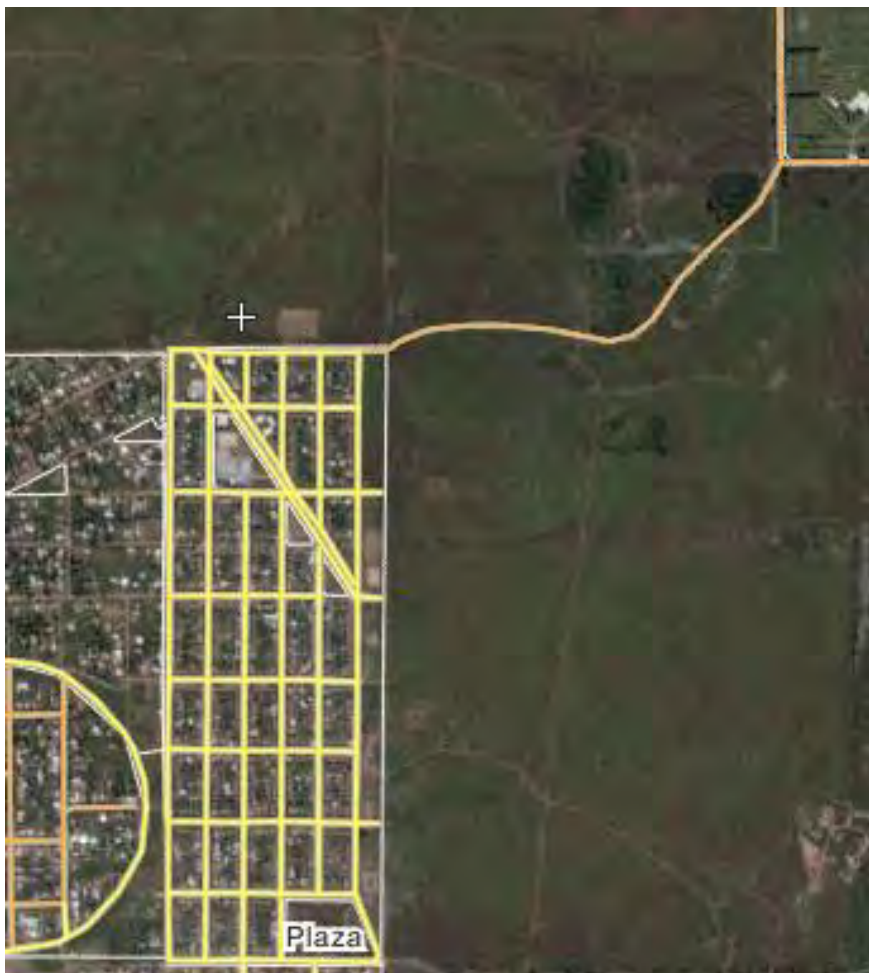
### Imagen 1. Mancha urbana, recorridos transporte público y localización de ciudades-barrio



Fuente: Geolocalización propia a partir de información de la Municipalidad de Córdoba (febrero 2014).

“Ciudad Juan Pablo II” (359 viviendas), “Ciudad Villa Retiro” (264 viviendas), “Ciudad Parque las Rosas” (312 viviendas), “Ciudad barrio Mi Esperanza” (380) y “Ciudad Sol naciente” (638 viviendas). En el marco del mismo programa, también se han entregado viviendas en distintos barrios de la ciudad de Córdoba bajo la forma de “ampliación”, y que, como tales, no se reconocen bajo la denominación “ciudad”: Barrio Renacimiento (233 viviendas), Barrio San Lucas (230), Barrio Villa Bustos (197).

**Imagen 2. Vista aérea de Ciudad Sol Naciente (638 casas)**



Fuente: Google Earth.

**Imagen 3. Ciudad de Mis Sueños (565 casas)**



Fuente: Google Earth.

**Imagen 4. Ciudad Villa Retiro (264 casas)**



Fuente: Google Earth.



El Programa “Mi casa, mi vida” implementado por el gobierno provincial fue ejecutado con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (bid) y con contrapartida de fondos públicos, en el marco de la ley de modernización del estado cordobés.<sup>5</sup> Se llevó adelante bajo la modalidad “llave en mano”. De este modo, el proceso de traslado y relocalización ha significado la transformación de rutinas, redes de solidaridad y formas de trabajo de los sujetos en el sentido de distancias espaciales, pero también sociales, no solo del centro de la ciudad, sino de los barrios que antes habitaban.

A modo de ejemplo, expondremos algunas de las características de Ciudad Sol Naciente. Las construcciones de las 638 viviendas son de ladrillo y cemento, presentan ventanas y puertas de chapa, dos o tres dormitorios y equipamiento sanitario. La distribución espacial del barrio demarcó dos sectores: la zona de los carreros hacia el fondo lindero a un descampado, y el resto de los pobladores. Asimismo, hay un porcentaje de viviendas más amplias y adaptadas a las necesidades de los/as beneficiarios/as discapacitados/as. Los complejos cuentan con servicio de agua potable, electricidad, cloacas, recolección de basura. Por la calle principal circula el único colectivo que llega de la línea 27 que tiene una frecuencia de 30 minutos (ver imagen 1). En lo que respecta a Ciudad de Mis Sueños: el hospital más cercano está a 14 km. Tienen solo la línea 16 del transporte urbano (ver imagen 1), el colectivo tarda entre 40 y 50 minutos en llegar a la zona céntrica de la ciudad y tiene una periodicidad de 1 hora entre ómnibus y ómnibus. Este complejo habitacional de 565 viviendas cuenta con el equipamiento “suficiente y necesario” para no tener que “trasladarse”. Por último, Ciudad Villa Retiro cuenta con 264 viviendas con las mismas características edilicias y de servicios. En cuanto al transporte tiene solo la línea 54 (ver imagen 1), que entra al barrio con una frecuencia entre colectivos de 30 minutos y realiza un recorrido de 50 minutos hasta la zona céntrica. El costo del boleto en todos los casos, en el momento del estudio, era de 7,30 pesos argentinos.

Al interior de cada barrio ciudad se edificó: una batería de locales (5) de aproximadamente 3 x 2 m; edificios escolares –escuela primaria, jardín de infantes, guardería–; centro de salud; posta policial; dos plazas de juegos y el centro territorial. Las calles son asfaltadas, amplias y con luminarias.

A partir del trabajo de campo en estos espacios pudimos reconocer que uno de los problemas tematizados por madres y niños/niñas era la cuestión

---

<sup>5</sup> Para una referencia de las condiciones objetivas de segregación en la ciudad de Córdoba, consultar Claudio Tecco (2004): *Dime dónde vives y te diré quién eres. Aportes para la discusión sobre segregación socioeconómica residencial e intervenciones públicas*. Disponible en <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/teccodimedondevives.pdf>.

de la “comida”. Las primeras refieren a los esfuerzos por gestionar la asistencia alimentaria estatal y las prácticas para economizar gastos y cómo ambos aspectos tienen una clara relación con los circuitos del habitar. Mientras que los niños y las niñas tienen como primer referente el comedor escolar a partir del paic or.<sup>6</sup> Existen fuertes cuestionamientos en la actualidad en relación con el uso de recursos económicos y la calidad nutricional de sus prestaciones alimentarias.<sup>7</sup> La magnitud de esta política alimentaria se expresa en la cantidad de “beneficiarios”, que según datos oficiales, el programa actualmente asiste a 3782 establecimientos educativos de la provincia de Córdoba que sirven 458.973 raciones diarias de comida. En treinta años los comedores se institucionalizaron como una función más de la escuela, los/as niños de clases subalternas que habitan en las ciudades-barrio, asistidos por la política del paic or son interpelados a partir un nodo estético-cognitivo que señala qué y cómo se come en ese punto geográfico particular. A la par, se performan cuáles prácticas de comer son posibles/imposibles, deseables/indeseables, pensadas/impensadas.

## De tácticas y estrategias familiares en las ciudades-barrios

Para los niños y las niñas el recorte urbano como entidad material impacta, claramente, como ya se dijo, en los sentidos y sentires otorgados a las prácticas de comer de tipo individual/colectivas/familiares. De este modo, la ciudad-barrio en cuanto *barrio* constituye un espacio de relación con otros que posibilita a los niños y las niñas inscribirse dentro de una red social de referencia, a partir de la cual se trazan trayectorias posibles, lindes entre un adentro y un afuera, pero también relaciones entre el sí mismo, el mundo social y el mundo físico (Mayol, 2010).

La dimensión sensible de las prácticas cotidianas infantiles como el comer, el habitar el barrio/la casa, se trama a partir de aquello que proviene de las impresiones de ese mundo inmediato, las cuales impactan en los diferentes

---

<sup>6</sup> El presupuesto para el programa alimentario en 2016 es de 1422,7 millones de pesos (22,6% más que en el año 2015). En períodos anteriores, el monto presupuestado fue: en 2014, de 927 millones de pesos; en 2013, de 720 millones; en 2012, de 649 millones; en 2011, de 538 millones; y en 2010, de 499 millones de pesos.

<sup>7</sup> Para mayor información consultar Ibáñez I. y Huer go J. (2016). “Discursos mediáticos acerca de la política alimentaria para los niños y niñas de sectores subalternos cordobeses”. En *Revista Question*, Universidad Nacional de La Plata; vol. 1, n° 49, pp. 271-286 (enero-marzo). Disponible en <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/3065>.

sentidos corporales (olfato, gusto, tacto, vista, audición), configurando posibilidades de movimiento y sociabilidad. Las percepciones, de esta manera, no son “naturales”, “fijas”, “instintivas”, sino que son producto de relaciones sociales y materiales constituidas en un proceso activo.

Para Lefebvre (1978), las intervenciones en materia urbana responden a los modelos propuestos por arquitectos y urbanistas a partir de nociones de estructura/función/forma con las cuales definen y restringen el habitar como hábitat. Esta perspectiva deja afuera las significaciones vividas-percibidas por los pobladores; para el autor, desconocen así que las necesidades sociales son socialmente construidas, pero que principalmente tienen un fundamento antropológico. El urbanista construye una ciudad utópica, delineando dimensiones materiales, funcionales y estéticas; una imagen, un paisaje sin sujetos. Al materializarse en experiencia urbana son los cuerpos los que le otorgan sentido: cuerpos en movimiento, que en el encuentro se conectan y desconectan témporo-espacialmente. Los cuerpos circulan de un punto a otro, mientras que en el desplazamiento y en los recorridos cotidianos recortan el espacio-ciudad para vivirlo en su singularidad. Así entendida, la ciudad como experiencia urbana es polifónica y como tal se configura en espacios de constricción y regulación a partir de las condiciones de estructuración social del capitalismo contemporáneo (Mongin, 2006). Mientras que en la vida diaria de los sujetos las intervenciones urbanas plantean cierto sistema de significaciones. Sistemas que en las prácticas cotidianas son transformadas por el habitante que proclama sus pasividades y actividades; percibe a través del cuerpo los sentidos.

Por su parte, la experiencia del comer en el caso de los niños y las niñas de Ciudad Villa Retiro, Ciudad Sol Naciente y Ciudad de Mis Sueños está fuertemente marcada por el hambre como experiencia familiar, como vivencia cotidiana (De Castro, 1965). Aquí reconocemos las tensiones condensadas en las tribulaciones cotidianas de los grupos familiares para cubrir la “necesidad” y los “requisitos de admisibilidad” de las políticas públicas. De este modo, observamos el despliegue de una serie de tácticas en relación con las estrategias estatales. Siguiendo a De Certeau, las tácticas pueden ser definidas como la:

... acción calculada que determina la ausencia de un lugar propio. Por tanto ninguna delimitación de la exterioridad le proporciona una condición de autonomía. La táctica no tiene más lugar que el del otro. Además debe actuar con el terreno que le impone y organiza la ley de una fuerza extraña [...] es movimiento “en el interior del campo de visión del enemigo” [...]. No cuenta con la posibilidad de darse un proyecto global ni

de totalizar al adversario en un espacio distinto, visible y capaz de hacerse objetivo (1996: 43).

El objetivo entonces es poder reconocer algunas de estas prácticas heterodoxas y fugaces realizadas en el espacio por los pobladores de las ciudades-barrio. Nos enfocamos aquí en la experiencia realizada a partir de un taller de artesanía. La primera convocatoria fue en red o bola de nieve a madres del barrio; queríamos tener un contacto primero con ellas para poder conocernos antes de convocar al taller con niños y niñas. En este sentido, si bien el aprendizaje de la técnica y la selección de los materiales eran el epicentro del encuentro, las mujeres exponían y compartían sus apreciaciones sobre los acontecimientos que habían ocurrido en el barrio en la semana, sobre la escuela, la alimentación familiar, etcétera. Las interacciones fluyeron, se compartieron mates e impresiones; en el hacer juntas se dio paso a la expresividad, convirtiendo a los encuentros en fuente de información relevante. A continuación analizaremos escenas que permiten reconstruir algunas de esas tácticas desde los relatos y las observaciones recabadas en el trabajo de campo.

## **Circulaciones de los/as niños/as, el comedor del PAICOR**

Niños y niñas circulan escasamente por el barrio, es a la hora de la escuela cuando más movimiento se produce; la mayoría llega en grupos de tres o cuatro, hermanos o vecinos. En relación con el comer, en observaciones en las escuelas pudimos reconocer una misma modalidad para acceder al comedor: en la puerta hacen fila de acuerdo con el grado, primero el nivel primario, luego los de nivel secundario.<sup>8</sup> Al terminar, saldrán por otra puerta lateral e ingresarán otros en su lugar porque no hay suficiente espacio ni equipamiento para que almuercen todos juntos. De esta forma, el comer se da en un tiempo acotado y veloz para que puedan entrar quienes están esperando en fila afuera. Esta vivencia de tiempo/espacio en relación con la alimentación se repite diariamente hasta que llegan las vacaciones de invierno; allí, en la última semana de clase la fila espera para entrar, mientras una maestra va anotando los nombres en un listado. Los niños y niñas que estén en esta nómina recibirán el bolsón de comida para el receso invernal.

L, mamá de F –13 años–, se encuentra en la puerta intentando obligarla a entrar al comedor para luego no perder la caja. Le pregunto a F y a su amiga

---

<sup>8</sup> En Ciudad Sol Naciente solo ingresa nivel inicial porque la escuela no tiene nivel medio.

por qué no quiere entrar, entre evasivas me responde que le da vergüenza (Notas de campo, Escuela Ciudad de Mis Sueños, 2009).

En el caso de Ciudad de Mis Sueños, la orden de la dirección es que quien no asista al comedor con regularidad no recibirá tal beneficio. En palabras de un administrativo de la escuela: “*No pueden elegir cuándo sí y cuándo no [comer en el comedor], es de vivos hay mamás que vienen solo cuando hay que buscar las cajas y no es así*” (Notas de campo, Escuela Ciudad de Mis Sueños, 2009).

Niños y niñas en las ciudades-barrio vivencian los tiempos de esta política de forma diferente de acuerdo con las tácticas de cada familia; mientras algunos tienen la posibilidad de que sus madres y padres gestionen el acceso a los alimentos desde el propio salario, el módulo alimentario del paic or o algún plan asistencial, otros no cuentan con ello y *lo expresan en el cuerpo*. Un ejemplo es la experiencia de T, que en el momento del trabajo de campo en Ciudad Sol Naciente tenía 7 años, vivía con su mamá, 13 hermanos y su sobrino de 5 años que también hacía el taller de expresión creativa dirigido a niños y niñas.

T llega primera al taller, a las 17 h en punto o antes, el centro territorial estaba cerrado, nos espera con una sonrisa en la puerta [...] cuando ya había hablado de la temática a pintar me dice: “seño tengo hambreee”. Estábamos las dos paradas, así que me miraba desde su metro treinta y me estiraba los brazos y luego se agarraba la panza. “Hoy no comí todavía”, “¿por qué no comiste?” le pregunté. Dijo que como no tenía escuela no había comedor. Abrí las galletas que había llevado y las distribuí en la mesa, T estuvo largo rato solo comiendo. Los otros niños y niñas también se entusiasmaron y comieron mientras hacían sus pinturas (Nota de campo, Ciudad Sol Naciente, 2012).

En esta perspectiva, el dar de comer en las escuelas ha pasado a ser una función clave; ante las necesidades alimentarias familiares es un aspecto a ser considerado de primer orden. Empero, el estado asiste a los/as escolares con una lógica que no contempla las vivencias y posibilidades familiares. Anclado en los tiempos de la escolaridad, los fines de semana y las vacaciones quedan en un *vacío* que se instancia literalmente en los cuerpos de niños y niñas tal como aquí se expresa:

M1. –Para el acto [2 de abril] hay que ver de dar el desayuno antes.

M2. –Sí, acordate que la última vez se nos descompusieron cinco.

E. –¿Cómo?

M1. –Es que cae lunes y por ahí los chicos vienen sin haber comido bien el fin de semana y se te desmayan en pleno acto.

M2. –Sí, que desayunen en el aula antes.

E. –¿En el aula?

M1. –Sí, así comen tranquilos, comen mejor que en el comedor.

(Observación, reunión docente, preparativos para el acto por Malvinas, 2009).

El hambre se hace cuerpo, se expresa en las escuelas, la necesidad del comedor para el desayuno/merienda y almuerzo es reconocida como *fundamental*. No obstante, la asistencia dirigida por franjas etarias fragmenta las prácticas del comer, que imposibilita el encuentro entre generaciones para compartir los sentidos y valores en relación con las prácticas sociales cotidianas, cediendo su lugar al comer entre pares, pero inmersos en el silencio.

## Circuitos y los recorridos familiares

En cuanto a los circuitos de comercialización en las ciudades barrio se encuentran algunos kioscos y almacenes instalados en las propias casas de los pobladores. Mientras que los locales comerciales dispuestos por el gobierno en el caso de Ciudad Sol Naciente han ido variando de rubro y en algunas épocas están vacíos, los negocios están en las casas de familia y solo hay una carnicería. En lo que respecta a Ciudad de Mis Sueños, a causa de los robos los locales comerciales están desocupados. Mientras que, por otro lado, en Ciudad Villa Retiro no encontramos verdulerías ni carnicerías dentro del barrio (solamente existe una pollería donde las alitas de pollo son las más consumidas). Al salirse de la ciudad-barrio, al frente de la plaza, cruzando la calle Rancagua, se sitúan tres locales: una verdulería, una carnicería y una panadería. Los negocios del barrio son “carísimos”, según refieren los pobladores.

De esta manera, en los encuentros creativos con las madres de Ciudad Sol Naciente podemos reconocer las tácticas que se configuran para poder sobrellevar la economía familiar, fundamentalmente en relación con la comida diaria. Las tribulaciones del hambre, los recorridos, las distancias, y sobre todo el “qué se come”, finalmente son objeto de humorada, de risa. Una de las preocupaciones compartidas tiene que ver con hacer rendir el alimento:

E2. –¿Y quién cocina en la casa?

M. –¡Y, la mujer! [tono de obvio], porque el hombree...

V. —¡No, el fin de semana en casa cocina mi marido y se hace cada invento!, [riendo] cocina riquísimo, él de un bife te hace diez bifés (risas de V. y M.).

M. —¡Es mago entonces!

V. —¡No, no sabés, es mágico! Pasa que él trabajó en una pollería que hacía milanesas.

(Diálogo con siete mamás en el taller expresivo creativo, Ciudad Sol Naciente, 2012).

La asistencia del Vale lo Nuestro (programa Municipal de Fortalecimiento Alimentario y Educación Nutricional)<sup>9</sup> es para “lo mínimo indispensable”, buscando precios hacen “rendir” al máximo el dinero para lo esencial. Pero lo que falta es poder “darse un gustito” para una manteca o un dulce para los chicos, o una tintura de pelo para las mujeres. Por fuera de la asistencia y de lo básico queda lo “deseable”.

V. —Por ejemplo, el vale que nos dan. El vale es de 50 pesos por mes en una casa que somos seis: ¿qué comprás? 2 aceites, 2 paquetes de fideos, 2 arroz, un jabón en pan, un jabón en polvo, 2 paquetes de papel higiénico, que es lo elemental que no te puede faltar, y ya son los 50 pesos. Es así, olvidate de comprarte un dulce, una manteca.

M. —Olvidate de una tintura para el pelo.

(Diálogo con siete mamás en el taller expresivo creativo, Ciudad Sol Naciente, 2012).

Para las madres, el barrio no es el mejor lugar para encontrar precio; en eso estuvieron todas de acuerdo. Cada una tiene su circuito y sus lugares donde conseguir mejores ofertas. A pesar de la distancia, el tiempo y el gasto en colectivo, para ellas la mejor opción está en el afuera y en la lejanía:

V. —Hay veces que en el Cordiez<sup>10</sup> hay ofertas muy lindas: un yogur con un paquete de cereales.

E. —Sí, hay veces que tiene buenas ofertas.

V. —Sí, y hay que aprovechar.

---

<sup>9</sup> Entrega de dinero por medio de tarjeta magnética. El monto actualizado a 2016 es de \$100 mensuales. El objetivo de este programa es diversificar la variedad de la alimentación familiar, los destinatarios deben cumplir como criterio de admisibilidad el vivir en situación de pobreza.

<sup>10</sup> Esta es una cadena de supermercados cordobeses.

C. –Yo el más común, siempre el más económico, dentro de todo.

V. –Por ahí ofertas que...

C. –(Interrumpe). Siempre buscamos lo que menos vale.

V. –Sí, obviamente dentro lo que se puede. Acá está el A granel<sup>11</sup> y el Cordiez.

C. –Acá [en el barrio] no venden nada de lácteos y de otras cosas también.

V. –El A granel, por ejemplo, tiene cosas sueltas, como ser polenta, leche, todo suelto.

E. –¡Ah!

V. –Lo que busqués es suelto, en cambio el Cordiez no hay cosas que...

E. –¿A granel es más barato?

V. –Y, hay cosas que sí, por ejemplo, los fideos están a 2,30, 2,60. Por ahí tenés que andar también.

C. –Sí, hay que andar mucho porque no podés.

V. –(Continúa lo que estaba diciendo C). Por ejemplo, el Carrefour también suele tener ofertas lindas. Mi marido, por ejemplo, cuando viene de trabajar pasa por el Carrefour, y ya va viendo la oferta del Cordiez y siempre una ofertita se trae, alguna ofertita. Y hay lugares exclusivos, por ejemplo, un frigorífico que los bifés salen 22 pesos.

E. –Re barato.

V. –Re barato, y por ahí es mejor la carne de cerdo que de vacuno. No, porque acá el kilo de carne molida común, común [tono indignado y enfático] sale 25 pesos. Carne molida que por ahí vos cocinás y te queda todo blanco y no es buena la carne molida.

F. –Yo nunca compro.

(Diálogo con siete mamás en el taller expresivo creativo, Ciudad Sol Naciente, 2012).

Los recorridos están condicionados por las posibilidades de desplazamiento. El Cordiez y A granel quedan a 25 y 30 cuadras respectivamente. Mientras que el Carrefour al que hacen referencia queda a 48 cuadras, y el Mercado de Abasto

---

<sup>11</sup> Mercado de venta por peso o suelto y en grandes volúmenes de unidades, sus precios son hasta un 40% menos que en las cadenas de supermercados e hipermercados.



se encuentra a 14 kilómetros. Precio y rendimiento son las características más importantes para trazar el mapa de andares que no son cotidianos, requieren de esfuerzo, tiempo y dinero para afrontar el gasto de ese desplazamiento. Es en esas prácticas, en cuanto tácticas, que las mujeres se reconocen en un *nosotros* en el marco de la experiencia compartida de la lucha cotidiana. Los/as hijos/as, el cuidado y la afectividad las encuentran en estos relatos compartidos.

V. –Claro, lo que pasa es que los que tenemos muchos chicos es como la moda, tenemos que estar a precio. Y muchas veces es cuestión de andar, porque acá en el barrio te arrancan la cabeza. Por ejemplo, en el mercado.

F. –Yo, como ser, voy una vez cada 15 días al mercado, me traigo 5 kg de carne por 80 pesos y separo.

V. –Claro.

M. –Y después te buscás un dentista [carcajadas].

(Diálogo con siete mamás en el taller expresivo creativo, Ciudad Sol Naciente, 2012).

Las gramáticas del espacio definidas por la política pública delimitan un anclaje territorial para estos grupos familiares, las ciudades-barrios implican, como hemos señalado, un encuadre de la circulación y el encuentro entre sujetos de las clases subalternas cordobesas. Esta posibilidad de tener un vecino-cliente cautivo por parte de los comerciantes del barrio permite que la fijación de precios sea excesiva en relación con los negocios del “afuera”, aquellos que se encuentran “lejos”. Este límite a su vez es des-lindado, rebasado en las tácticas cotidianas en el esfuerzo por el acceso a productos alimentarios a precio. Todas las mujeres asumen este compromiso que implica un gasto de energía corporal y económica para realizar los traslados y finalmente las transacciones. Aquí se fricciona la gramática y las tácticas de los sujetos, en la redefinición de recorridos posibles, donde aquello reconocido como “lo cercano” y “lo lejano” se tensan en las necesidades cotidianas.

Como se afirmó, tanto el Programa “Mi casa, mi vida” como el paic or son entendidos como nodos constitutivos de una política que opera sobre los cuerpos, configurando formas de sociabilidad específicas en relación con las interacciones, inter/intra clases, inter/intra generacionales y a las restricciones, usos y disfrutes del espacio urbano. En otras palabras, las disímiles formas que ha adquirido la ciudad a partir de la intervención estatal configura una nueva geometría corporal que (im)posibilita encuentros/trayectorias/desplazamientos,

relaciones entre cuerpos y espacios según pertenencia de clase —e intraclasses— tanto para vivir como para comer.

## A modo de cierre

Consideramos que las políticas de hábitat en las sociedades contemporáneas reconfiguran las modalidades de interacción; la arquitectura urbana tiende a polarizar la ciudad y sus usos. En este trabajo expusimos la especificidad de aquellos enclaves, donde el “otro” desde su particular posición de cultura/clase/ étnico/género/edad habita condiciones de socio-segregación y desde allí construye su visión y división del mundo (*sensu* Bourdieu). En este marco, las acciones y estrategias que en Córdoba se han implementado como formas de intervención en las prácticas sociales de las clases subalternas, constituyen un objeto privilegiado para el análisis de las transformaciones sociales. Por consiguiente, las políticas públicas son entendidas como nudos de procesos sociales, como un “conjunto de acciones u 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 de la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1984: 112). Desde esta matriz interpretativa, las políticas habitacional y alimentaria del gobierno cordobés operan directamente sobre los cuerpos de niños y niñas, de sus grupos familiares y sociales.

Finalmente, lo aquí desarrollado nos lleva inevitablemente a plantear que las políticas alimentarias y habitacionales cordobesas han tenido un impacto radical en la experiencia de los sujetos. Por un lado, a partir de su colaboración en la fijación de cuerpos a lugares, recortando y definiendo cuál es la delimitación espacial de la ciudad *posible*, las gramáticas del espacio donde se tensan los límites entre lo próximo y lo lejano, lo pensado y lo impensado. El espacio como lugar en-construcción, en el hacer cotidiano se define entonces como condición y posibilidad en términos de apropiaciones diferenciales. La búsqueda de mejores precios para las cocinas familiares permite —o impulsa— a los sujetos a generar tácticas, como podemos reconocer en las trayectorias espaciales que dibujan las mujeres-madres —muchas veces acompañadas por sus hijos/as—, recorriendo grandes distancias, reorganizando las dinámicas y tiempos familiares en relación con la necesidad de provisión de alimentos.

Del mismo modo, al maximizar el rendimiento de las mercaderías obtenidas, como también al definir qué productos son los prioritarios. Allí se elige lo “necesario” por sobre lo “deseado”, la tintura, por ejemplo en el relato de las mujeres,

es un gasto extra que puede ser dilatado para un “más adelante” indefinido. En este sentido, las tácticas desplegadas por los sujetos que hemos descripto al decir a Guillaume (1980) son producto de decisiones tomadas desde “el afuera”, quedando reducido el hombre deseante a un “sujeto de necesidades”, o bien, a un “sujeto preso de satisfacer sus necesidades” para sobrevivir estrictamente en el hoy: techo y comida.

Podemos reconocer así que, aun en ciertos espacios de fuerte constricción material y social, se ponen en marcha fenómenos *fugaces* que no siempre se repiten, “artes de hacer cultura” siguiendo a De Certeau. El compartir las experiencias en el marco del taller permitió hilvanar experiencias a través del humor que colaboraron en modificar/desnaturalizar los mecanismos de acostumbramiento y anestesiamiento social *hechos cuerpo*. Ello no solo responde a una particular ubicación topográfica dentro de la trama urbana, sino principalmente a las dinámicas vinculares que son posibles de establecerse al interior y exterior del enclave sociohabitacional: *sentirse parte de un nosotros/as*.

## Bibliografía

- Benjamin, Walter (1936). “El narrador”. En Benjamin, Walter, *Para una crítica de la violencia y otros ensayos, Iluminaciones IV*. Madrid: Taurus.
- Boito, María Eugenia y Espoz, María Belén (2014). *Embelllecimiento estratégico y segregación clasista. Instantáneas de una ciudad en conflicto*. Rosario: Puño y Letra.
- Britos, Sergio; O'Donnell, Alejandro; Ugalde, Verónica y Clacheo, Rodrigo (2003). *Programas alimentarios en la Argentina. Situación actual y desafíos pendientes*. Buenos Aires: Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil.
- Capdevielle, Julieta (2014). “Espacio urbano y desigualdades: las políticas públicas y privadas en la ciudad de Córdoba, Argentina (1990-2012)”. *Cuadernos Geográficos*, vol. 53, n° 2, pp. 135-158. Disponible en <http://revistaseug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/2224/2783>.
- Capellino, Luciana; Espoz, María Belén e Ibañez, Ileana (2009). “Las políticas habitacionales y la gestión de la marginalidad: El programa ‘Mi casa Mi vida’”. En Levstein, Ana y Boito, María Eugenia (comps.), *De insomnios y vigiliás en el espacio urbano cordobés: lecturas sobre “Ciudad de mis Sueños”*, pp. 111-135. Córdoba: Sarmiento-Universitas.

- De Castro, Josué (1955). *Geopolítica del hambre*. Buenos Aires: Raigal.
- De Certeau, Michel (1996). *La invención de lo cotidiano. I. Artes de hacer*. México: Universidad Iberoamericana.
- De la Vega, Candela (2010). “Política habitacional y ciudadanía: el programa “Mi casa, mi vida” en la ciudad de Córdoba, Argentina”. *Revista Encrucijada Americana*, vol. 4, n° 1, pp. 70-97. Disponible en: [http://www.encrucijadaamericana.cl/articulos/n1\\_2010/4Candelade\\_la\\_Vega\\_Politica\\_habitacional.pdf](http://www.encrucijadaamericana.cl/articulos/n1_2010/4Candelade_la_Vega_Politica_habitacional.pdf).
- Espoz, María Belén e Ibáñez, Ileana (2007). “Subjetividades y contextos de pobreza: técnicas cualitativas para re-inscribir las prácticas de adolescentes y niños en Ciudad de Mis Sueños”. Congreso ALAS, Asociación Latinoamericana de Sociología, Universidad Nacional de Guadalajara, Guadalajara, 13 al 18 de agosto.
- (2008). “Subjetividades y contextos de pobreza: aportes a una metodología expresivo-creativa para reinscribir las prácticas de niños/as y jóvenes de ‘Ciudad de mis sueños’”. *Perspectivas de la Comunicación*, vol. 1, n° 2, pp. 72-83.
- (2009). “Tramas hechas cuerpo(s): una estrategia de lectura de las vivencias de niños/as y jóvenes que habitan ‘Ciudad de Mis Sueños’”. En Figari, Carlos y Scribano, Adrián (comps.), *Cuerpo(s), Subjetividad(es) y Conflicto(s). Hacia una sociología de los cuerpos y las emociones desde Latinoamérica*, pp. 69-81. Buenos Aires: cl acso -cic cus .
- Espoz, María Belén; Michelazzo, Cecilia y Sorribas, Patricia (2010). “Narrativas en conflicto sobre una ciudad socio-segregada. Una descripción de las mediaciones que las visibilizan”. En Scribano, Adrián y Boito, María Eugenia (comps.), *El purgatorio que no fue. Acciones profanas entre la esperanza y la soportabilidad*, pp. 83-105. Buenos Aires: cic cus .
- Guillaume, Marc (1980). “El voto de ignorancia, condición del saber económico”. En *Comer para vivir*, pp. 143-157. Traducción de Eva Grosser. México: Folios Ediciones.
- Huergo, Juliana e Ibáñez, Ileana (2012). “Contribuciones para tramar una metodología expresivo-creativa. Ejercicio de lectura de dibujos de mujeres de Villa La Tela, Córdoba”. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, año 2, n° 3, pp. 66-82. Disponible en <http://>

relmis.com.ar/ojs/index.php/relmis/article/view/contribuciones\_tramar\_metodologia/198.

- Ibáñez, Ileana y Michelazzo, Cecilia (2012). “Expresividades de la imagen: régimen escópico, espacialidad y sensibilidades”. *FORUM QUALITATIVE SOZIALFORSCHUNG*, vol. 14, n° 1, Art. 26. Disponible en: <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1896/3504>.
- Lefebvre, Henri (1978). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.
- Levstein, Ana y Boito, María Eugenia (2009). *De insomnios y vigiliadas en el espacio urbano cordobés. Lecturas sobre “Ciudad de Mis Sueños”*. Córdoba: Sarmiento-Universitas.
- Maceira, Daniel y Stechina, Mariana (2008). *Salud y nutrición. Problemática alimentaria e intervención política en 25 años de democracia*. Buenos Aires cippes.
- Marengo, Cecilia y Elorza, Ana Laura (2009). “Globalización y políticas urbanas. La política habitacional focalizada como estrategia para atenuar condiciones de pobreza urbana: los programas implementados en Córdoba y los desafíos pendientes”. *Cuaderno Urbano*, vol. 8, n° 8, pp. 7-33. Disponible en [dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4081566.pdf](http://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4081566.pdf).
- Mayol, Pierre (2010), “El barrio”. En De Certeau, Michel; Giard, Luce y Mayol, Pierre, *La invención de lo cotidiano 2. Habitar, cocinar*, pp. 3-15. México: Universidad Iberoamericana.
- Monguin, Oliver (2006). *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización*. Buenos Aires Paidós.
- Oszlak, Oscar y O’Donnell, Guillermo (1984). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. En Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, José (comps.), *Para investigar la Administración Pública*, pp. 98-128. España: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Schclarek Cucutchet, Alfredo (2012). *Informe Noviembre 2012: El incremento de precios y su impacto demoledor en los planes sociales nacionales*. Córdoba: cippes. Disponible en <http://www.cippes.org/cippes-uploads/archivos/el-incremento-de-precios-y-su-impacto-demoledor-en-los-planes-sociales.pdf>.

Sennett, Richard (2003). *El respeto. Sobre la dignidad del hombre en un mundo de desigualdad*. Buenos Aires Anagrama.

Wacquant, Loïc (2004). *Las cárceles de la miseria*. Buenos Aires: Manantial.

# Capítulo 12

## Reflexiones al revés del derecho a la ciudad

*Ana Núñez y Fernán Crovella*

### **Introducción**

La proliferación de voces en torno al *derecho a la ciudad* en los últimos años, tanto en estudios académicos que abordan la dimensión espacial de los procesos sociales como en diversos debates desplegados en muy disímiles colectivos políticos que afrontan la problemática del *habitar* –o su versión cosificada de “hábitat”–, nos lleva a interrogarnos sobre su vulgarización y consecuente banalización. Banalización que en algunos casos decanta en formas de mero eslogan popularizado vaciado de todo contenido analítico. ¿Cómo explicar, de lo contrario, su invocación tanto por organismos que la tamizan en un marco de democracia liberal que procura formas de gobernabilidad para las condiciones de injusticia y desigualdad social, como por organizaciones y movimientos que proclaman la desobediencia debida al orden de inhumanidad creciente?

En efecto, en la Carta Mundial (2003):

El derecho a la ciudad se define como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. Se entiende como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos empobrecidos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere la legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y

costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un patrón de vida adecuado.

¿Cómo permitir conciliar “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social [...] con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a un patrón de vida adecuado”, con el propósito de “derrocar la totalidad del sistema capitalista de acumulación perpetua, junto con sus estructuras asociadas de clase explotadora y poder estatal” (Harvey, 2012: 16)? Ignorar la tensión que se plantea entre ambas posiciones contribuye a paralizar el *derecho a la ciudad* en un lugar común despolitizado, destruyendo su potencial teórico-analítico y creador. Así detenida, se reduce a un objetivo en sí mismo, a una solemne lista de derechos que pueden coexistir pacíficamente con un “capitalismo serio y moderado”.

Un primer punto de partida imprescindible, dice Lefebvre (1971a, 1980, 2006), es no empezar por conceptos pues, como clasificación cerrada, entorpece el conocimiento. Son preferibles las *nociones*, en cuanto concepción abierta sobre lo posible. Una noción no debe “encajar” en la realidad, sino que debe servir para experimentar con ella, y tiene la utilidad política de que nos ayuda a ver otra realidad, virtual, que está esperando nacer...

Asimismo, en la ineluctable y aún hegemónica tesis de *urbanización de la pobreza*, la fragmentación disciplinar y temática no solo separa “producción” (v. g., “estrategias económicas”) de “reproducción” (v. g., “formas de habitar”), sino que implica al espacio como mero contexto, redundando en la naturalización de una ficción homogeneizante de sujetos desposeídos (Núñez, 2009a, 2011). En otras palabras, la política urbana aparece, así, como un *producto* de actores sociales, previamente constituidos y reificados (Estado/mercado/usuarios). A la vez, partir del *derecho* es quedar *entrampado*, porque siguiendo a Espinosa Saldaña (1997) dentro de las ciencias jurídicas dos de los puntos más complejos son: 1) determinar cuándo se está o no frente a un derecho fundamental; y 2) la definición de cuáles derechos, en concreto, pueden ser considerados como sociales. Este difícil acuerdo conduce al *regateo* de su exigibilidad, tendiendo a negar a algunos derechos de tipo social su carácter de derecho fundamental, aun cuando los organismos internacionales los reconozcan formalmente (Núñez, 2012).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En este sentido, por ejemplo, el reconocimiento del derecho al agua como un derecho humano fundamental por Naciones Unidas en el año 2002, no ha redundado ni garantizado la universalidad del goce de todos los ciudadanos a este bien para la vida.



Si bien no podemos saber cuánto atribuir al legado de Lefebvre por este “redescubrimiento” del *derecho a la ciudad*, en nuestra opinión es este contexto de práctica investigativa el que, consideramos, ha motivado que la revaloración intelectual concomitante de su obra —particularmente en Argentina y en general en América Latina, así como en la anglosajona— sea, en su gran mayoría, fragmentada e incompleta. Por un lado, retomando lo ya planteado en Núñez (2011, 2014), se equiparan postulaciones provenientes de posicionamientos investigativos muy disímiles. Por el otro, en relación con lo anterior, opera un obstáculo epistemológico al fetichizar el espacio como algo dado, reificado, y simplificando los aportes de Lefebvre al ceñirse, de forma descontextualizada y casi excluyente, a su decisiva tesis que “El espacio [...] siempre ha sido político y estratégico” (Lefebvre, 1976a: 46), y “el derecho a la ciudad depende [...] de la centralidad” (Lefebvre, 1978).<sup>2</sup> Así, cercando esa centralidad solo en términos geográficos, se omite que este derecho depende del conocimiento de la producción del espacio (Lefebvre, 1976a), y se soslaya el contenido político-revolucionario del conjunto de la obra de este autor, en cuanto dicha centralidad refiere a la producción del Hombre, el Hombre total, desalienado, retomando la programática de Marx. En efecto, Lefebvre arremete críticamente contra el *recorte* de los hechos llevado a cabo por cada ciencia especializada, las que seleccionan un cierto ámbito, y luego se integran los fragmentos (Lefebvre, 1972). Por el contrario, la exigencia de una síntesis solo puede ser encomendada a una *praxis*, es decir, una crítica científica anclada en una perspectiva orientada políticamente, pasando de la fenomenología al análisis; de la lógica a la dialéctica. “Este análisis —dice— difiere de los estudios que pululan [...] y que no conciernen más que a representaciones [...] o fragmentaciones del espacio [...]. Existe una contradicción del espacio” (Lefebvre, 1976a: 119-130). Explícitamente, para Lefebvre (1978, 1972), el problema urbano es un problema revolucionario; y la revolución urbana, en sus términos, constituye una parte de la revolución total.

Es por ello que, para comprender sus postulados expresados en el contexto social de Francia y Europa de 1968, sustentamos la necesaria recuperación completa y profunda de su trabajo, alentando un enfoque para el estudio de la dimensión espacial de los procesos sociales que comprenda la totalidad de aspectos epistemológicos cruciales, coherentes con el materialismo dialéctico.

Por tanto, nutriéndonos del proceso acumulativo de nuestros avances de investigación, exponemos en este ensayo una serie de reflexiones de orden

---

<sup>2</sup> El capítulo homónimo es el 10,6% del conjunto de este libro y, aun así, en la mayoría de los trabajos solo se cita un párrafo.

teórico-epistémico-metodológico que puedan aportar elementos para abordar el *derecho a la ciudad* como noción abierta, profundizando su contenido revolucionario. Es decir, ahondar en la importancia de la praxis marxista que despliega dimensiones capaces de dar cuenta del todo social y, además, en la perspectiva de su posible transformación. En este sentido, nuestra preocupación nos orienta a examinar una pluralidad de los aspectos mencionados, para procurar advertir el carácter reformista y especulativo que, en la mayoría de los casos, ha reproducido el abuso del derecho a la ciudad, y que nos permitiría inteligir el encorsetamiento conceptual e ideológico que conlleva sobre las realidades analizadas.

Abriendo un paréntesis, diremos que coincidimos con Borges (2003) en que lo que en algún momento nos puede haber parecido un paso adelante por tratarse de la construcción de conceptos para aprehender cierta realidad, con el tiempo pasó a ser parte de esa propia realidad, y, por lo tanto, debe ser cuestionado y reformulado y no aceptado como inmutable. En otras palabras, a veces no somos del todo conscientes de que, al encorsetar conceptualmente una cierta realidad, con el tiempo pasa a formar parte de esa propia realidad, que permanece inmutable al reproducir y profundizar la sociodinámica de la estigmatización (Elías, 2003).

Así aconteció con el esfuerzo de cientistas sociales, particularmente en la Argentina, en torno a “depurar” y definir las características de *villas* y *asentamientos*, englobados como *asentamientos precarios e informales*. De lo contrario, no podríamos explicar como “organizado”, por ejemplo, un proceso de apropiación del espacio por cuatro generaciones que, en una *villa*, se inicia con la decisión del propietario legal de la tierra de pagar mensual y puntualmente, durante más de 50 años, a una familia cuidadora; que esta familia “seleccione” y dé permiso a otra; que una vez así instalados llamen a sus familiares; que la ocupación del lote sea según el recorrido del sol; carpinteros y constructores que edificaban habitaciones y casillas para alquilar o vender; que el sistema de arriendo (incluyendo habitaciones) esté regulado hasta hoy; es decir, una confluencia de intereses, territorialidades y temporalidades diversos, organizados en un lugar específico, donde producir y reproducir sus condiciones sociales y materiales de existencia. Todo ello, poco o nada tiene de irregular, sino que, por el contrario, es un espacio regulado, entre otros, por el tiempo del trabajo capitalista y distintas legalidades que confrontan e interactúan con la propiedad privada. También, los *actores sociales* se abren en múltiples personificaciones, trasmutando sus identidades sociales (Núñez, 2011, 2013).

Por todo ello, recuperando la hipótesis de trabajo de que las heterogéneas formas socioterritoriales de apropiación del habitar no “encajan” en las homogéneas formas propuestas por la política urbana, tanto en los programas de construcción de viviendas sociales, como de “regularización” (Núñez, 2011), nuestro objetivo principal es tornar observables ciertos procesos, tácticas y estrategias que, sumidos en *obstáculos epistemológicos* (Bachelard, 1984), en las trayectorias de disputas y demandas por el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad reproducen el “problema” que se pretende atacar.

Nuestro proceso de conocimiento se ancla empíricamente en la ciudad de Mar del Plata y en la de Santa Fe como unidades de estudio, a partir de trabajo de campo (Guber, 2004) y análisis documental, que incitan a pensar en la apertura hacia la transformación del orden social capitalista y su orden urbano, naturalizado tras el fetichismo de la propiedad privada, buceando en las profundas sugerencias de Henri Lefebvre.

## La mediación dialéctica entre forma y contenido

Aproximarse a la obra de Lefebvre no es una tarea para nada sencilla; los aproximadamente setenta libros<sup>3</sup> y el numeroso cúmulo de ensayos y artículos,<sup>4</sup> requieren de un estudio prolongado para su comprensión integral. Es este, quizá, el primer motivo por el cual en los campos específicos de conocimiento sobre el espacio,<sup>5</sup> hegemonizados por una lectura fragmentada de artículos, se mantenga, mayormente, un abordaje reduccionista de su producción.

Sus primeros trabajos están atravesados por el momento histórico de génesis de lo que en la actualidad se ciñó como “el debate sobre el ‘joven’ Marx”, situación en la cual Lefebvre desplegó un papel protagónico.<sup>6</sup> La lectura que

---

<sup>3</sup> No todos en lengua española.

<sup>4</sup> Un rastreo riguroso de su obra bibliográfica podemos encontrarlo en el libro *Hacia un romanticismo revolucionario* (2012) presentado por Rémi Hess.

<sup>5</sup> Nos referimos a ciencias y disciplinas como la geografía, la sociología urbana, la antropología urbana, el urbanismo, la arquitectura, etcétera.

<sup>6</sup> En palabras de Núñez: “Nueve años antes que publicara la primera parte de la *Critique de la vie quotidienne* (1946), Henri Lefebvre está inmerso en una encarnizada lucha que se desarrolla en el interior y fuera del marxismo, entre los dogmáticos y los críticos del dogmatismo, y explícita que la filosofía tuvo, para Marx, un carácter *programático*, un programa para lo humano, un proyecto del hombre, que debe confrontarse con la realidad, es decir, con la *praxis* (Lefebvre, 1971: 9-16). [...] Lefebvre pone en primer plano el concepto de *alienación*, no solo como concepto filosófico, sino como instrumento de análisis, argumentando que su uso no puede limitarse al estudio de

despliega Lefebvre entonces sobre Marx constituye un núcleo que perdura en toda su obra; ya desde el *El materialismo dialéctico* (1971a [1939]), identifica las nociones centrales de *alienación*, *praxis*, *contradicciones-movimiento*, *hombre total* y *totalidad social*. En este libro parte de un examen crítico del hegelianismo y recupera el fundamento filosófico de las obras de Marx, reordenando el pensamiento a partir de la teoría de la *alienación* y la crítica del Estado, para concluir con la *unidad de la doctrina*. Aquí, plantea que la *praxis* es el punto de partida y de llegada del materialismo dialéctico; su finalidad no es otra que la expresión lúcida de la praxis, del contenido real de la vida y, correlativamente, la transformación de la praxis actual en una práctica social consciente, coherente y libre (Lefebvre, 1971a).

Este planteo sobre la conjunción teoría-práctica, sobre el conocimiento y la acción creadora inseparables, nos encauza a un compromiso e involucramiento activo, crítico y reflexivo ineludible en nuestro trabajo de investigación, esto es, nuestra militancia en la producción de conocimiento. Además, nos conduce a reconocer un modo epistemológico que nos permite problematizar la mediación entre las condiciones objetivas y subjetivas, intentando desnaturalizar la disociación polar presupuesta desde las posturas positivistas. Es decir, procuramos resolver los enfoques dicotómicos en función de la existencia relacional de ambos polos, ya que, precisamente, es en esa reciprocidad sucesiva en la que se despliegan las *contradicciones*. Para Lefebvre:

Las contradicciones en el pensamiento humano (que se manifiestan a cada instante y en todas partes) plantean un problema esencial. Se originan, al menos parcialmente, en las deficiencias de ese pensamiento, que no puede captar simultáneamente todos los aspectos de una cosa y debe destruir (analizar) el conjunto para comprenderlo. Pero esta unilateralidad de todo pensamiento no basta para explicar las contradicciones; hay que admitir que las contradicciones tienen un fundamento, un punto de partida en las cosas mismas. En otros términos, las contradicciones en el pensamiento y la conciencia subjetivos de los hombres tienen un fundamento “objetivo” y “real”. Si hay pro y contra, sí y no, es porque las realidades no solo tienen aspectos diversos, sino también aspectos cambiantes y contradictorios. Y entonces el pensamiento del hombre que no logra aprehender de primera intención las cosas reales, se ve obligado a tantear y a orientarse a través de

---

la sociedad burguesa, sino que permite desenmascarar y criticar las alienaciones y políticas en el socialismo, en particular durante el período staliniano. Solo cuando el dogmatismo se agote, se podrá restituir la problemática del pensamiento de Marx y del marxismo, *que es aún la nuestra* (Lefebvre, 1971a: 17)” (2009: 36).

sus propias dificultades, sus contradicciones, para alcanzar las realidades cambiantes y las contradicciones reales (1961: 25-26 [1948]).

Así, la indisociabilidad entre el sujeto y los objetos se compone una relación pendular creciente, “no aprendiendo a conocerse aquel, sino actuando sobre estos, y no siendo estos cognoscibles, sino en función del progreso de las acciones ejercidas sobre ellos” (Muleras, 2005: 141).

De este modo, el *materialismo dialéctico* no apunta a constituir un dogma desde el que instituir definiciones, sino como la elaboración de un instrumento de investigación y de acción que propone un *movimiento*<sup>7</sup> que permite la interpenetración de las contradicciones. Insistiendo más sobre los procesos de conocimiento que sobre las manifestaciones derivadas de ellos, permitiendo, a su vez, considerar las soluciones como problemas y las preguntas como soluciones, asumimos entonces una *praxis revolucionaria* que encamine la transformación no solo de las interpretaciones del mundo, sino además de la realidad misma (Crovella, 2013).

Desde este enfoque, la mirada sobre “la realidad urbana” puede ampliarse permitiéndonos comprenderla en una perspectiva de análisis de la *totalidad*,<sup>8</sup> que alude a un proceso complejo de relaciones-contradicciones; en términos de Lefebvre, concibiendo una “totalidad abierta [...] una totalidad móvil, [...] la totalidad social [...] la organización de la vida humana y de los medios de esta vida” (Lefebvre *et al.*, 1959: 38). En suma, nos referimos a una totalidad no abstracta ni general, sino concreta y situada, que nos permita articular *nuestra* epistemología no solo con una función cognitiva, sino con las exigencias éticas y políticas del conocimiento (Núñez, 2009a).

El problema, para Lefebvre, es que la *alienación sustancial*, la “cosificación”, niega a los hombres vivos, pero estos la niegan a la vez, y la totalidad del hombre

<sup>7</sup> “No es la contradicción la que es fecunda sino el *movimiento* [el cual] implica a la vez la unidad [...] y la contradicción [...]. La contradicción como tal es intolerable. Los contrarios están en lucha y en movimiento hasta que hayan superado la contradicción, superándose ellos mismos. La vida de un ser o de un espíritu no consiste en ser desgarrado por la contradicción, sino en superarla, en mantener en sí, después de haberla vencido, los elementos reales de la contradicción. [...] La contradicción como tal es destructora, es creadora en tanto que obliga a encontrar una solución y una superación” (Lefebvre, 1961: 40).

<sup>8</sup> Para Lefebvre, si se quiere conocer la realidad humana (social) hay que interesarse en la complejidad de la vida real de los seres humanos para servir a lo humano. La vida real está enraizada en la Totalidad. Ahora bien, ¿cómo penetrar en dicha noción de Totalidad? Pasando de la causalidad, a la reciprocidad en la acción. En Marx, la totalidad es el Hombre Total, el sentido de la historia. El problema es, nuevamente, las múltiples y multiformes alienaciones.

se escinde, también, en múltiples y multiformes alienaciones, siendo las dos principales la propiedad privada y la que separa la conciencia privada de la vida pública. De esta manera, el hombre se consagra al egoísmo, los derechos se vuelven abstractos y se niegan las necesidades radicales, en los tres niveles articulados y superpuestos, en tiempo y espacio.

La analítica del tiempo-espacio es sustantiva en el método lefebvriano de investigación, en cuanto requiere la yuxtaposición y entrecruzamiento de la complejidad horizontal (las diferencias esenciales en una misma época histórica, que se nos aparecen como simultáneas), y vertical (coexistencia de formaciones de edades distintas). Esa complejidad se abre en la tríada descripción, analítico-regresivo e histórico-genético, de tal manera que los desencuentros de tiempos y posibilidades dan sentido a la praxis, en la medida en que no solo reproducen, sino que también crean nuevas relaciones sociales. Es que, justamente, este fructífero método investigativo se nutre de la categoría epistemológica lefebvriana de *Aufheben*, palabra que no tiene traducción, pero sí tiene dos sentidos: “guardar”, “conservar” y al mismo tiempo “hacer cesar... [*Superar conservando; salto transductivo*]” (Lefebvre, 1971a: 34). En otras palabras, pregunta al presente en nombre del pasado y proyecta al futuro, a partir de lo cual Lefebvre promueve la necesidad de un nuevo instrumento de análisis que es la transducción, es decir, pensar un objeto posible, sobre la base de informaciones sobre la realidad y una problemática determinada. Solo así resulta posible distinguir los diversos contenidos que se ocultan bajo la forma, que los unifica y reduce, pero que existen antes que ella, y aún antes que las instituciones.

## **La lógica del derecho a la ciudad, hacia el revés del problema**

La conceptualización arribada por Lefebvre hacia 1968, significó un “punto de llegada” de sus percepciones sobre la ciudad como expresión de la lucha de clases. En ese contexto postula que el *derecho a la ciudad* no se trata de un derecho natural ni contractual, sino que implica la legitimación del rechazo a dejarse apartar de la realidad urbana por una organización discriminatoria y segregativa. Por tanto, significa la reconstitución de una unidad espacio-temporal; es decir, demanda de una unión de todo lo que ha sido disociado y diseminado a lo largo de la historia social y no de una fragmentación, que incluye por sobre todo las confrontaciones y las luchas (Lefebvre, 1976a). Pero, sustentado en las lecciones de Marx, advierte que, para promover tal postulado, el conocimiento

de la producción del espacio debe sustituir el estudio de las cosas por el análisis crítico de la actividad productora de las cosas.

Es precisamente esta trascendental advertencia la que tiende a desvanecerse al abordarse el *derecho a la ciudad* desde una lógica *per se*; al discurrirse sobre el derecho a un cúmulo de situaciones mínimas respecto a un óptimo,<sup>9</sup> el conocimiento de la producción del espacio queda obstaculizado en diversas y dispersas consideraciones sobre las características (formas y objetos) que debe poseer un determinado “hábitat”. En suma, fragmentado en recortes y en *representaciones del espacio*, el *derecho a la ciudad* queda entrampado en la *lógica formal*, eludiendo la dialéctica y estremeciéndose a sí mismo.

Con la reproducción de dicha lógica, la cosificación del espacio, del *habitar*, se disipa también la crítica a las herramientas e instrumentos de análisis tradicionales de la urbanización, es decir, al carácter instrumentalista del espacio. El enfoque parcelario de la búsqueda investigativa, al perder de vista la *totalidad*, queda sometido a la influencia de la tecnocracia que propicia la ciudad como objeto y terreno privilegiado de intervención. Así, la reproducción de dicha forma de investigación, y junto con ella el transitar de las organizaciones y fuerzas sociales que encaminan la disputa social, quedan subordinadas al debate sobre el funcionalismo del urbanismo, lo que naturaliza el desplazamiento del problema y soslaya el conflicto.

## **De la lógica instrumental a la problematización de las contradicciones**

La matriz conceptual de Lefebvre es, por supuesto, el modo de producción. En este marco, destaca que la estrategia urbana del capitalismo es la instrumentalización del espacio en la reproducción de las relaciones de producción, en la tríada dialéctica de la cotidianeidad (como espacio de la alienación, y diferente a la vida cotidiana), lo urbano (problemas del crecimiento) y la producción del espacio. Para que esta reproducción opere, se implica el uso perpetuo de

---

<sup>9</sup> Es lo que Sonia Álvarez Leguizamón denomina “discurso minimista” (2005), para referirse al lenguaje y las categorías de los científicos sociales y de los organismos internacionales de crédito que vienen utilizando desde hace tres décadas. Para la autora, este estilo de nombrar y categorizar políticas y fines constituye un sistema discursivo que no solo reproduce la desigualdad, sino que la polariza y estratifica aún más. El discurso minimista remite a una nueva utopía, aquella que promueve una sociedad en la que el creciente número de pobres y excluidos debe tender solo a mínimos.

la violencia bajo un doble aspecto: una estrategia política y una estrategia de conocimiento, imbricadas a dos instrumentos de control en poder de la clase dominante: la propiedad privada y la representación del espacio, es decir, a través del conocimiento y la estrategia estatal. Sin embargo, el espacio concebido no presenta rupturas con el espacio vivido, sino que se encuentran en el conflicto. El gran momento es la unidad momentánea y la contradicción descubierta. La representación es mediadora entre lo vivido y lo concebido, pues se dirige a la sociedad en su conjunto; las representaciones integran una estrategia y se instituyen, perpetuando la dominación. Una de esas estrategias es llevar a su forma pura el concepto de hábitat, instaurado como suma de presiones, y excluir el habitar:

Habitar, para el individuo, es apropiarse de algo. Apropiarse no es tener en propiedad, sino hacer su obra, modelarla, formarla, poner el sello propio. Habitar es apropiarse un espacio [...] el *conflicto entre apropiación y constreñimiento* es perpetuo a todos los niveles [...] El espacio del habitar son gestos, recorridos, cuerpo y memoria, símbolos y sentidos, contradicciones y conflictos entre deseos y necesidades. Es tiempo cercado en un espacio (Lefebvre, 1971b: 210).

Esta noción de habitar no puede desvincularse de lo que Lefebvre describe como las necesidades radicales, en las que hay que distinguir tres especies de tiempo: el libre o de ocio (que disminuye continuamente); el de trabajo y el constreñido (que aumenta constantemente), que tiene que ver con las formalidades burocráticas, con aquello que se nos impone y es, justamente, el que confronta con la apropiación. En este sentido, en nuestras investigaciones venimos haciendo observables los distintos mecanismos y dispositivos que integran las distintas políticas urbanas, reforzando relaciones de heteronomía con la burocracia, de manera que no solo aumenta el tiempo constreñido en detrimento de la apropiación y el habitar, sino que también obturan las posibilidades de autonomía (Núñez y Bordas, 2013; Crovella, Sar Moreno y Acebal, 2013; Crovella y Acebal, 2014).

Precisamente, dice Marx:

La propiedad privada se deduce, es producto, del hombre enajenado, de la vida alienada, del hombre alienado; y así como el ser humano se ve alienado de su ser genérico, se ve alienado del otro hombre, y cada uno de ellos se ve alienado de la esencia humana [...] la superación positiva de la propiedad privada, como la apropiación de la vida humana, es la



superación positiva de toda alienación [...] el retorno del hombre a su ser humano, es decir, social (2006: 114-115, 143).

En ese mismo sentido, para Lefebvre (1961) la superación de la alienación implica la superación progresiva de la mercancía, el capital y el dinero como fetiches que reinan sobre lo humano.

Ahora bien, para él no existe el espacio urbano, sino espacios diferenciales enfrentados al espacio instrumental del capitalismo, que repetitivamente reproduce las relaciones de producción y del cual se sirven los tecnócratas.

Por tanto, en nuestro trabajo alentamos la perspectiva de concebir al espacio como dimensión, como obra y no solo producto, cuyo proceso constitutivo incluye la reproducción de las relaciones de producción capitalista y no capitalistas. Lo observable entonces es su proceso de producción y no el espacio en sí mismo, la estrategia de acción y la fuente de las condiciones que hacen posible, en dicho proceso, la constitución de ciertas relaciones en detrimento de otras (Crovella, 2013). Las contradicciones sociopolíticas que articulan la representación del espacio ofrecen fisuras que pueden conducir a la consolidación del espacio diferencial, aquel en el que emergen diferencias al orden dominante, y otras relaciones sociales diferentes a la propiedad privada (Núñez, 2013). La teoría del espacio diferencial supone otro sistema de producción (de la propiedad y del espacio existente); el movimiento dialéctico entre la diferencia y la homogeneidad/fragmentación impuesta; y nuevas contradicciones, entre lo posible y lo real, para pensar el arrebató de ese instrumento por parte de la territorialidad popular.

La consolidación del espacio diferencial implicaría una desalienación, y es lo que hace que el espacio no se asemeje a un producto o una mercancía más, sino que alcance el nivel de fuerza productiva. Para ello, incorporando la noción de *territorio*<sup>10</sup> y entendiendo que la vida social es necesariamente confrontación, por tanto, apropiación y expropiación de *territorialidades sociales*,<sup>11</sup> y observando e interrogando las formas cristalizadas de poder, podemos “abrir el Estado” para

---

<sup>10</sup> Entendiéndolo como “el ámbito donde las condiciones materiales y sociales de existencia se producen, se apropian y se expropián” (Marín, 1995: 189).

<sup>11</sup> Entendemos necesario considerar siempre, la tríada territorio-territorialidad-territorialización. Núñez conceptualiza las *territorialidades sociales* como “la imbricación identitaria y epistémico-cultural de los distintos espacios sociales de pertenencia”, por eso “el origen de una territorialidad suele ser tremendamente teórico, casi un ‘momento de reflexión’” (en Marín, 2011: 171), he aquí que, implica aún más que la simple “cualidad de ser territorio”, ya que enfatiza las cuestiones de orden simbólico-cultural. De esta forma, la territorialización significa, además del proceso por el cual es producido un territorio, la creación de mediaciones socioespaciales que proporcionan

desplegarlo en sus diversas formas y procesos de *estatalidad*,<sup>12</sup> e investigar así la primera dimensión de la política urbana poniendo el foco de atención en las luchas, disputas y resistencias que esta genera. Así, retomamos la noción de estrategia que refiere al proceso de génesis y formación de una fuerza social; su *desplazamiento espacio-temporal*, y los encuentros, es decir, la táctica; las parcialidades de la fuerza social en los encuentros. Aquí interviene la trayectoria, o sea, el desenvolvimiento y crecimiento histórico (de la fuerza social) en el que las Instituciones son formas sociales que se crean para librar las confrontaciones con esa fuerza (Marín, 2009). Precisamente, en nuestras indagaciones de campo y visibilidad de génesis de espacios diferenciales, emerge la propiedad privada como institución que recrea la multiforme alienación (Núñez, 2013).

## El derecho a la ciudad y su apertura al revés

En suma, en nuestras investigaciones<sup>13</sup> buscamos observar cómo la experiencia de la división manufacturera del trabajo se hace extensiva a lo urbano, pensando la relación entre el modo de producción capitalista y la producción del espacio y rescatando los residuos como germen del espacio diferencial, es decir, aquello que no ha sido aún captado por el poder. Empero, corroboramos empíricamente que podemos apuntar a observar las instrumentalidades que operan en la reproducción de la *alienación*, cosificando el espacio y, por ende, las actividades y relaciones, obturando el derecho a la ciudad, en términos de Lefebvre.

Pensamos de manera articulada los dos procesos, el de acumulación del capital y el de acumulación de los hombres, particularmente, ¿cómo en la reproducción de las relaciones de producción se hace posible resolver el problema de un determinado ordenamiento de la población capaz a la vez de mantenerla y utilizarla? En otras palabras, ¿cómo diversos programas y políticas urbanas, intervienen sobre la relación que se establece entre el medio y la población, entre

---

efectivo poder sobre la producción y reproducción de las condiciones sociales y materiales de existencia, superando la idea de “arraigo de grupos sociales en espacios físicos” (Crovella, 2012).

<sup>12</sup> Entendemos por *estatalidad profunda* las estrategias de reproducción adaptativas; trayectorias, vínculos y relaciones sociales en el entramado de instituciones políticas; y por *estatalidad extensa* a la permeabilidad hacia y con el exterior (burocracia, empresas, vecinos), a la construcción y reproducción de estrategias y categorías que reproducen el orden dominante en las instituciones sociales, pero coexistiendo en una vaporosa indefinición (Núñez, 2009).

<sup>13</sup> Nos referimos, fundamentalmente, a los proyectos de investigación colectivos que nos reúnen en el pict 2010-2414 (finalizado), y pict 2013-2053 (en curso al momento de escribir este capítulo).

el espacio y la sociedad?, ¿cómo se reproducen las relaciones de producción?, ¿cuándo y bajo qué causas ciertas relaciones persisten y cuáles se modifican?, ¿qué modos adopta la reproducción y las “instrumentalidades” que operan en ella? (Crovella *et al.*, 2014).

El método lefebvriano de investigación emerge, explícitamente, en su libro *El derecho a la ciudad*, en cuyo primer capítulo trata los dos aspectos de un mismo proceso conflictivo y dialéctico: la urbanización y la industrialización, retomando la génesis del proceso de urbanización como transferencia de renta agraria. Luego avanza sobre la destrucción de la urbanidad, y de la ciudad misma, para plantear que, después de la segunda posguerra:

... el derecho al alojamiento aflora, por así decir, en la conciencia social. Se hace reconocer de hecho, en la indignación que los casos dramáticos levantan, en el descontento que la crisis engendra. Sin embargo, no es reconocido formal y prácticamente; es reconocido, por el contrario, como apéndice a los ‘derechos del hombre’. [...] Por otra parte, las iniciativas de los organismos públicos y semipúblicos no han sido guiadas por una concepción urbanística, sino, simplemente, por el propósito de proporcionar el mayor número posible de alojamientos lo más rápidamente posible y al menor costo [...]. Hasta ese punto ha llevado la burocracia de Estado a su forma pura el concepto de *hábitat*, instaurado como suma de presiones, y excluyendo el habitar (Lefebvre, 1978: 35).

En ese contexto, nos dice que la *ciudad* es un dato sensible de carácter arquitectónico, que vacía de contenido la lucha de clases; es el escenario de la lucha de clases, y objetivo del capital y del Estado; es un espacio-tiempo y no solo proyección de la estructura social. Es inscripción en el terreno de las relaciones sociales de un modo de producción tomado como totalidad social. Pero lo *urbano* es un espacio relacional aprehensible por el pensamiento; remite a la recuperación del contenido y la dinámica de la lucha de clases; se percibe al “otro” como sujeto. En ese mismo sentido, para Lefebvre (1961) la superación de la alienación implica la superación progresiva de la mercancía, el capital y el dinero como fetiches que reinan sobre lo humano. Implica, también, la superación de la propiedad privada de los bienes que deben pertenecer a la sociedad y pasar al servicio de lo humano. De lo contrario, el discurso sobre el derecho a la ciudad permanecerá vaciado de contenido y como una forma de apéndice de los derechos del hombre.

## Bibliografía

- Álvarez Leguizamón, Sonia (2005). “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza”. En Álvarez Leguizamón, Sonia (comp.), *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores*. Buenos Aires: el acso.
- Bachelard, Gastón (1984). *La formación del espíritu científico*. México: Siglo XXI.
- Borges, Antonádia (2003). *Tempo de Brasília. Etnografando lugares-eventos da política*. Río de Janeiro: Relume Dumara/NuAP.
- Crovella, Fernán (2013). “Representaciones del espacio. ¿Técnica racional o sacralización?”. III Congreso iberoamericano, Asociación Latinoamericana de Teoría del Habitar, Facultad de Arquitectura, Universidad de la República, Instituto de la Espacialidad Humana, Universidad de Buenos Aires. Montevideo, CD-Rom.
- Crovella, Fernán y Acebal, Anahí (2014). “Instrumentalidades y dispositivos en la re-producción del espacio alienado. Erradicación/relocalización de sectores sociales empobrecidos en la ciudad de Santa Fe en el inicio del siglo XXI”. *Theomai*, n° 30, segundo semestre.
- Crovella, Fernán; Sar Moreno, Cristian y Acebal, Anahí (2014). “‘Si no lo creo no lo veo’. El campo ciego entre la ‘toma’ y la ‘relocalización’”. En Núñez, Ana (comp.), *Tiempos itinerantes. Apropiación y expropiación de territorialidades sociales en ciudades argentinas*. Mar del Plata: eudem.
- Elias, Norbert (2003). “Ensayo acerca de las relaciones entre establecidos y forasteros”. *REIS. Revista Española de Investigación Sociológica*, n° 104, pp. 219-251.
- Espinosa-Saldaña, Eloy (1997). “Apuntes sobre las dificultades existentes para la protección de los derechos sociales en el modelo de jurisdicción constitucional español”. En Bidart Campos, Germán (coord.), *Economía, Constitución y derechos sociales*. Buenos Aires: Ediar.
- Guber, Rosana (2004). *El salvaje metropolitano*. Buenos Aires: Paidós.
- Harvey, David (2012). *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Akal.
- Lefebvre, Henri (1961). *El marxismo*. Buenos Aires: Eudeba.

- (1971a). *El materialismo dialéctico*. (Traducción de la 5ª edición francesa). Buenos Aires: La Pléyade.
- (1971b). *De lo rural a lo urbano*. Barcelona: Península.
- (1972). *La revolución urbana*. Madrid: Alianza.
- (1976a). *Tiempos equívocos*. Barcelona: Kairós.
- (1976b). *Espacio y política. El derecho a la ciudad II*. Barcelona: Península.
- (1978). *El derecho a la ciudad* (4ª ed.). Barcelona: Península.
- (1980). *La presencia y la ausencia. Contribución a la teoría de las representaciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2006). *Lógica formal, lógica dialéctica* (20º ed. en español). Madrid: Siglo XXI.
- (2013). *Hacia un romanticismo revolucionario*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing.
- Lefebvre, Henri y Guterman, Norbert (1959). *Qué es la dialéctica*. Buenos Aires: Dédalo.
- Marín, Juan Carlos (1995). *Conversaciones sobre el poder*. Buenos Aires: Instituto Gino Germani, uba.
- (2007). *El ocaso de una ilusión. Chile 1967-1973*. Buenos Aires: Colectivo Ediciones-Picasso-inedh .
- (2009). *Leyendo a Clausewitz. Cuaderno 8*. Buenos Aires: Colectivo Ediciones-Picasso.
- Marx, Karl (2006). *Manuscritos económico-filosóficos de 1844*. Buenos Aires: Colihue Clásica.
- Mulera, Edna (2005). *Conocimiento y cambio social. A propósito de una lectura sociológica de Thomas Khun y Michel Foucault*. Buenos Aires: Picasi.
- Núñez, Ana (2009a). “Abrir la política urbana y las identidades sociales. Ni empresarios, ni burócratas, ni vecinos: estatalidad profunda y estatalidad extensa”. *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 9, nº 30, pp. 297-347.
- (2009b). “De la alienación, al derecho a la ciudad. Una lectura (posible) sobre Henri Lefebvre”. *Theomai*, nº 20, pp. 34-48.
- (2011). “Formas socioterritoriales de apropiación del habitar y derecho al espacio diferencial”. *Territorios*, nº 24, pp. 165-192.

- (2012). *Lo que el agua (no) se llevó. Política urbana: poder, violencia e identidades sociales*. Buenos Aires: El Colectivo.
- (2013). “Metete y no te salgas, que te la usurpan...”. VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social, Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- (2014). “Del derecho a la ciudad, al derecho al espacio diferencial”. *Revista de Direito da Cidade*, vol. 06, nº 1. pp. 90-110.
- Núñez, Ana y Bordas, Juan (2013). “‘Venimos a llevarte’... Bifurcaciones espacio-temporales de la territorialidad burguesa”. En Núñez, Ana (comp.), *Tiempos itinerantes. Apropiación y expropiación de territorialidades sociales en ciudades argentinas*. Mar del Plata: eudem
- Porto Gonçalves, Carlos Walter (2008). “De Saberes y de Territorios: diversidad y emancipación a partir de la experiencia latino-americana”. En Ceceña, Ana Esther (comp.), *De los saberes de la emancipación y de la dominación*. Buenos Aires: cl acso .

# Capítulo 13

## El derecho a la ciudad desde la ciudad

*Luis Hernando Gómez Ospina*

El texto expresa inicialmente el análisis categorial para el estudio de los fenómenos de la ciudad, y por ello determina la diferenciación entre lo urbano y la ciudad, siendo la última una categoría superior a lo urbano. En este orden de ideas establece la espacialidad de lo social como una categoría de análisis para el estudio sugerido, que fundamenta lo social como fundante de la realidad de la ciudad. La parte final muestra resultados del trabajo de campo de un estudio doctoral (Gómez Ospina, 2012) realizada en la subregión del oriente de Antioquia en Colombia, que trae a colación la respuesta a la pregunta por el entorno y las interacciones sociales entre los grupos comunitarios. Esta situación evidencia un proceso de configuración de lo social en el ámbito regional, que de todos modos refiere a la ciudad.

Cuando la gente piensa en la forma habitual cómo se relaciona con los demás, pero sobre todo, en los motivos que llevan a constituir una forma de interacción social, configura un sentido de su acción y en sí mismo se establece el envión de una realidad que se evidencia en un fenómeno concreto de la vida cotidiana. Los hábitos que se forjan en la vida cotidiana aluden al hábitat y concurren en la pregunta sobre la ciudad y lo que ella contiene como realidad de lo social, y sobre todo, como una categoría fundamental de análisis.

En el método de análisis categorial (Hartmann, 2007) se tiene en cuenta que tanto el objeto de estudio como el proceso de conocimiento son determinantes e importantes para el conocimiento de lo real. El conocimiento de un objeto no

surge de manera aleatoria ni es caprichoso, sino que comprende elementos que han sido transmitidos desde antes y que aún pueden estar inmersos dentro del esquema (planos de acceso) del proceso del conocimiento. Lo dado del objeto corresponde al mundo de lo real y es determinante a la hora de abordarlo, aunque se tenga un esquema o plan de conocimiento. A pesar del esquema, el objeto no puede ser suplantado por lo planeado. La expresión de lo real refleja categorías para su comprensión y de las cuales el conocimiento puede apropiarse.

Los acercamientos realizados sobre algunas particularidades de la ciudad, de las expresiones del hombre cuando configura sus territorios y estructura su entorno reflejan aspectos de la realidad de la vida cotidiana en los procesos de interacción. Podemos encontrar expresiones o actos constitutivos que hablan de la ciudad, que la expresan o dicen algo sobre ella, aunque en sí mismo no sean la ciudad (son aspectos de la ciudad). Los aspectos, en su condición de realidades expresivas, son categorías que pueden aportar en el análisis de la ciudad y serían inferiores con relación a la ciudad, aunque algunas cobrarían mayor relevancia con relación a otras, en cuanto son sus elementos expresivos primigenios.

Concretamente, se evidencia que los actos entre los individuos de una sociedad, los sentidos de las acciones que se tienen en los actos sociales, denotan procesos de estructuración (Giddens, 1987) de la realidad social sustentada en la corporeidad de los participantes y las relaciones intersubjetivas de ellos, que en sí constituyen la espacialidad de lo social. Este acto primigenio de configuración y de creación de la realidad social, habla y dice de la ciudad entendida como fenómeno real. Debe pensarse que los actos creativos expresados en la ciudad son de naturaleza intersubjetiva y se vinculan (esto es propio de los actos creativos de los seres humanos) con las percepciones de la realidad y la configuración de ambientes de relación e interrelación entre los congéneres (Schütz, 1993).

Bajo la noción de una superioridad y autonomía en los estratos ontológicos, puede concretarse nuestro análisis en la ciudad. Esta se constituye en una categoría superior de análisis surgida desde los procesos de interacción social y estos actos, las conductas, pasan a ser elementos categoriales inferiores que expresan de la ciudad su esencia. Siempre las categorías inferiores dan cuenta de las superiores, aunque las superiores no dan cuenta de las inferiores; como menciona Hartman: “un ser que descansa en otro” (2007: 66). La espacialidad de lo social entonces expresa la ciudad y también constituye fenómenos propios, como los económicos, los semánticos y significativos que aluden a realidades fenomenológicas que no son en sí la ciudad (dicen de ella, mas no son la ciudad).



Los fenómenos sociales reales son actos que reflejan el espíritu del hombre expresado en su historia, que no reemplazan la realidad de otras expresiones y de las que cotidianamente surgen en una contemporaneidad. Se permite deducir que si bien podríamos hablar de la prevalencia histórica de una noción economicista de la vida, no quiere decir por ello que los demás fenómenos de la realidad social estén supeditados a tal noción para su existencia. Mucho menos podríamos considerar que la espacialidad de lo social sea relacionada meramente con las acciones con intenciones (de acción) económicas, y tampoco que la ciudad sea lo económico, o que lo económico supedita la realidad de la ciudad como categoría ontológica de análisis. La afirmación anterior puede asumirse como una pregunta.

## **La ciudad antes que lo urbano**

Ya no se habla de la ciudad sino de lo urbano (Weber, 1987) es una afirmación que podría no ser novedosa, pues ya estuvo expresada desde el siglo xix, pero pareciera que se olvida cuando se está frente al análisis de la ciudad.

Dentro del contexto de este escrito, referirse al tema de la ciudad requiere plantear el momento que sugiere esta categoría y esto implica reconocer su verdadera esencia o su verdadero momento de creación. Así entonces, se considera como elemento primigenio de su creación, los actos de los seres humanos en su “natural” comportamiento como seres sociales. Actos que devienen luego, y como resultado, en la ciudad y la idea misma que se tenga de ella (la ciudad se muestra a partir de sus actos creativos, y a su vez, a partir de aquellas “subcategorías” que la constituyen como tal, es decir, que dan cuenta de ella).

En el acercamiento de Fustel de Coulanges (1971) al estudio de la ciudad antigua con el fin de comprender los principios y normas que regían al mundo grecoromano, se aportan elementos argumentativos sobre los inicios de la ciudad. El autor sugiere la particular forma cómo se establecía (la ciudad) bajo la base fundamental de un acuerdo social y la voluntad de la prevalencia de la protección de los asociados por parte de un dios concertado. Todo parte de algo tan subjetivo como la consideración del alma y la muerte como elementos básicos que acompañan al hombre y que fundan el ritual de respeto y creación del hogar, y así de la convivencia entre los seres humanos. El acto parte desde la familia y la casa, desde el punto de partida en el que se empieza a acompañar la exploración del exterior.

Los motivos de acción entre la gente reflejan relaciones de tipo espacial y mental en la realidad dimensional del hombre. En la antropología filosófica se habla del espacio hodológico (Bollnow, 1969), que expresa aquellas dimensiones físicas y mentales que determinan al hombre y que el hombre determina. Se alude a las dimensiones espaciales extrapoladas a lo próximo, a lo lejano, a lo que está en una u otra proximidad ideológica, significativa de uno u otro lado, pero que en definitiva refieren al entorno significado, lejano o próximo, espacial o mental. Alude a la idea del centro inicial para desarrollar la vida diaria, partiendo de la cama; del origen desde el cual se emprende las labores diarias y que luego (tal centralidad) se expresa en la territorialidad personal, en el cuerpo, en el territorio personal desde el que se parte para trasegar el entorno.

El territorio siempre nos acompaña y no será extraño a ninguna persona y menos a los asociados en un proceso de interacción social. Lefebvre (1978) no está equivocado cuando parte del derecho a la ciudad y recalca la “actual” instrumentalización de la casa, como mera mercancía útil solo para el intercambio y el escampado de los que la comprarían. Se hace conciencia de la casa-mercancía que suplanta la casa como hogar, y es desde este lugar desde donde parte el hombre, y al cual llega, y que debe ser inicialmente considerado en la estructuración de la ciudad.

Se deduce de Fustel de Coulanges la noción de un territorio antropológico, referencia que alude a estas creaciones semánticas de la ciudad, que dan cuenta de los sentidos de los territorios. La idea de constitución de un hogar a partir del ritual de recordación de los seres fallecidos, de la noción de protección de la familia y así del clan hasta llegar a la ciudad pactada, establece un elemento primigenio significativo que hace la ciudad, que la constituye y la instituye. Estas mismas formas se reiteran durante todos los actos creativos del ser humano a través de las historias y en diversos grupos sociales. García (1976) alude al territorio metafórico y al territorio metonímico; territorialidades que crean los lugares, los territorios y son la verdadera esencia de los entornos propios del ser humano.

Las coordenadas del pensamiento significativo del hombre se muestran en el territorio metafórico, que alude a la dimensión mental mitológica, mágica y mística del hombre, y el territorio metonímico, que refiere a la disposición mental del pensamiento científico. Ambos en constante relación, pues si bien teóricamente se delimitan, en la vida cotidiana y en la realidad social estarán siempre en constante interrelación. Tales formas territoriales no solo se expresan en los grupos reducidos en zonas aisladas, sino que se reiteran en los conglomerados donde habitan grandes cantidades de personas y que construyen sus urbes

y las llenan de sentido. Esto último se encuentra soslayado en diversos textos sobre la ciudad realizados por varios autores que han escrito sobre la ciudad, por ejemplo, Jane Jacobs (1973), Lewis Mumford (2012), Richard Sennett (1994).

La primera forma territorial (metafórica) alude a los significados de los lugares que representan nociones relevantes social o colectivamente. Si bien la casa tiene un sitio de reunión, como lo manifestó Fustel de Coulanges (1971), este sitio enciende una hoguera que significará el punto de conexión entre la familia y los seres desaparecidos; este sitio es el punto de reunión y de convivencia del hogar. Es claro que los lugares tienen un significado “que no se desprende de la materialidad de su construcción” (García, 1976: 103). La segunda forma territorial alude a la significación del lugar habitado que depende del contexto antes que del paradigma sobre el cual se funda y se relaciona la funcionalidad de tal espacio. Ya opera el contexto como determinante de un significado más que la norma establecida por diversas consideraciones. Sobre lo último ha hablado Richard Sennett al referir los usos de los techos de las casas y los espacios públicos en efemérides griegas durante la Grecia de Pericles (Sennett, 1997).

Sobre los procesos significativos de las creaciones humanas de sus sitios de habitación también habla Soja (2008). Si bien el autor no centra su análisis en las relaciones territoriales específicamente, sí alude a las marcas territoriales en vestigios arqueológicos. El autor propone un acto creativo del lugar de habitación mucho antes de las nociones relacionadas con lo urbano. Sugiere entonces que los sinecismos no deberían restringirse solo a aquellos factores que confluyen para la constitución de lo urbano, sino que existen otros factores alejados de la misma creación de la escritura y al desarrollo de las ciudades estado. Plantea que “las ciudades representan una forma muy particular de hábitat y asentamiento humano, en el cual la vida social se encuentra estructurada por, y es materialmente manifiesta, a través de el continuo proceso de producción de espacialidad urbana” (Soja, 2008: 60).

La referencia de Soja a la configuración de la ciudad permite comprender la ciudad como una categoría analítica anterior a las expresiones del mercado en cuanto acumulación e intercambio de productos. No desdice esa otra realidad, pero no la antepone a la noción de la ciudad como acto creativo del hombre y sobre todo de la configuración de la espacialidad (urbana).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La noción de espacialidad expresada por Hartmann y retomada por Coraggio considera la espacialidad como el “momento categorial fundamental de todo lo concreto real” (Hartmann, 1986: 114). Una categoría que se expresa por la condición de ser real y tener la condición de estar “en” el espacio.

La posición de Soja robustece la idea encontrada en Fustel de Coulanges y que se argumenta bajo las nociones antropológicas del territorio. Asimismo, abre la posibilidad de aludir a la noción de espacialidad que, para efectos de este trabajo, apoya la idea de la ciudad como categoría de análisis. La noción de espacialidad ya ha sido asumida en los trabajos de Coraggio (1988), apoyados en el método de análisis ontológicos de Hartmann.

## La espacialidad de lo social

Consideremos la idea del espacio social, que a nuestro juicio potenciará la comprensión de la categoría de análisis “espacialidad de lo social”, y que redunda en beneficio de la comprensión de la ciudad como categoría fundamental de análisis.

Lefebvre (1978) llama la atención sobre la ciudad como un elemento olvidado, y por ende negado, por la realidad del fenómeno urbano. Es como una realidad anterior a lo urbano y que ha desaparecido del análisis de la realidad de los fenómenos sociales. Se deduce que ha sido negada su esencia primigenia, expresada en los hábitos sociales que hacen hábitat (Pardo, 1992) comprendida desde los actos cotidianos y básicos de la sociedad. Lefebvre reclama la ciudad no ya como una realidad, sino como derecho debido a “las necesidades sociales inherentes a la sociedad urbana” (Lefebvre, 1978: 123). Tal reclamo es igual al referir el derecho a la vida puesta en peligro por la voluntad de otros (que pudieran ser violentos); así, la ciudad pertenecería a lo urbano y habría que reclamarla. Y la reclamación se hace desde algo básico como la casa lugar de habitación, como lugar del origen de la vida y de procesos semantizadores.

Partiendo de esta reclamación se desatan otras, aunque solo desde las posibilidades que el sistema económico pueda dar en su expresión como espacio social. Un espacio social del cual también habló Castells (2008), descrito en las formas como las relaciones sociales de producción se despliegan a partir de tres sistemas. Las reclamaciones van desde la idea que acá se discute como el derecho a la ciudad, hasta las determinaciones del ser humano como mercancía mano de obra o el uso de las urbes, y hasta la desaparición del ser humano como centro del crecimiento de las naciones, etcétera, que no se analizarán acá.

Bajo estas condiciones planteadas se ponen a consideración *dos asuntos importantes*: primero; la necesidad de aclarar la noción de espacio social y el uso de la espacialidad de lo social por lo menos en el discurso teórico; y segundo,

el problema del uso de la realidad y cómo esta se determina por nociones teológicas del hombre evidenciado en la noción de espacio social.

Retomando el planteamiento según el cual se sustituye la idea de ciudad sobre la de lo urbano, significaría que el fenómeno urbano se instala como un metarrelato predominante en los ámbitos de la ciudad y que todavía lo acompaña. Hoy no hablamos de la ciudad, sino de lo urbano (ya lo recordábamos con Weber). Quizá porque el discurso así se dispone y las relaciones sociales de producción lo determinan. Lo anterior por sí mismo es una realidad solo discutida en cuanto a su modo de expresión; es así que los estudios sobre la forma de distribución de esas relaciones sociales de producción y el modo del despliegue de estas fuerzas sobre los territorios priman en los estudios sobre lo urbano.

En Castells (2008), los procesos de significación pueden evidenciarse al contemplar los tres sistemas con los cuales puede captarse la forma del espacio social. El sistema económico, el sistema político y el sistema ideológico.

En los sistemas político e ideológico, los procesos de representación del espacio, expresados en escalas diferentes, determinan la forma como este espacio puede ser “manipulado”. Se hablaría del sentido que podrían darle los sujetos sociales en el acto de significación del espacio. La simbólica urbana expresa el sentido de los lugares, del habitar de la población en lo urbano (la ciudad) que aparece como un extremo en esa relación sistémica propuesta por el autor.

En el sistema económico es importante considerar que las relaciones sociales de producción pueden expresar allí su dinámica en el proceso de circulación del capital (dentro del sistema capitalista). La producción (P), de bienes y servicios; el consumo (C), expresado en las formas de apropiación de los productos; el intercambio (I), referido en la relación entre P y C y la gestión (G), entendido como la norma regulatoria entre los tres anteriores. Este último tiene un interés particular, en cuanto interviene en los demás sistemas (político e ideológico).

Lo esbozado en Castells da cuenta de la idea del espacio social que en términos generales alude al despliegue de las relaciones sociales de producción. Cualquier observador puede reconocer la incidencia de las ideologías y pretensiones del hombre sobre cualquier sistema planteado, sobre todo al referir los procesos de manipulación y desarrollo del mercado bajo el modelo capitalista de producción. El espacio urbano tiene incorporada la visión misma de la producción económica como expresión fundante de tal espacio social.

Con el objetivo de vincular este asunto del espacio social a las nociones regionales,<sup>2</sup> nos permitiremos exponer la idea considerando las visiones tenidas sobre la cuestión.

Observemos de modo sucinto algunas de las visiones del tema regional en América Latina durante dos períodos que van desde los setenta y luego la década del noventa. En ese sentido, las propuestas de desarrollo regional han realizado exposiciones aproximadas a los ejercicios del poder y las relaciones inter e intra regionales a partir de factores definidos (Rofman, 1976). El modelo del análisis sugiere que podría conocer la estructuración espacial de una sociedad dependiente a través del desarrollo histórico. Se propone entonces revisar seis factores: el sistema internacional, el sistema nacional, las estructuras de poder, los sistemas de decisiones, el sistema de redes centro-periferia y las etapas históricas en la evolución de los sistemas internacional, nacional y de redes. También referidas a posibles nodos de desarrollo que existen como potenciales y responderían a la propuesta de los polos de desarrollo (Boisier, 1976). Se propone la estrategia de industrialización, urbanización y polarización (indupol) que implica una industrialización y urbanización simultáneas después de conocerse las particularidades de cada nodo para tomar acciones nuevas que estimulen las dinámicas propias urbanas. Lo anterior llama a la descentralización, la interacción regional y la fuerte visión de la comunidad regional para la toma de decisiones.

Asimismo, debido a la preocupación del crecimiento urbano desigual en los países, se tiende a proponer un desarrollo que tenga una relación de equilibrio centro-periferia (Friedman, 1976). Las decisiones de las regiones núcleo son las que determinan el crecimiento de las regiones periféricas; por tanto, hay que prestar atención a temas que preocupan: la infraestructura física, la urbanización del campo, la deseconomía de los centros urbanos cuando llegan a cierto tamaño y la conciencia de las periferias sobre su crecimiento discriminado.

Se visualizan las regiones bajo la preocupación por los procesos de segregación en áreas urbanas (Violich, 1976). Para tomar acciones en las áreas metropolitanas deben definirse áreas focales que difuminen los procesos segregadores y para esto se debe acudir al pragmatismo por medio de la planificación que permita, al fin de cuentas, objetivos sociales. Esta propuesta se fundamenta en cuatro conceptos: localización, recursos y ecología; planificación urbana como agente del cambio económico; planificación orientada por problemas, y

---

<sup>2</sup> Este ha sido el ámbito de consulta del cual se hablará en la parte final del texto.

planificación orientada a dos tipos de procesos: crecimiento urbano natural y proceso planificador de los organismos intervinientes.

Retomando a Sabatini (1990), se recordarán tres períodos en la evolución del pensamiento en tres tendencias teóricas que inciden en la visión de la región hasta la década de 1990. La concepción dualista desde los inicios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (cepal), que evoca las relaciones de supremacía de los sectores más desarrollados sobre los menos desarrollados; la escuela de la dependencia y de desarrollo del subdesarrollo inspirado en los análisis de André Gunder Frank bajo las ideas de la explotación capitalista; y los debates actuales en torno a propuestas de desarrollo alternativo y a enfoques de planificación regional desde la base que reconoce la noción de la región como sujeto de desarrollo según Boisier, y las regiones como un asunto social que considera la espacialidad como una condición de lo social, según sugiere Coraggio.

## **Lo social es fundante de la realidad de ciudad**

Considerando lo antes dicho, se dirá que la noción de espacio social tiene su explicación en el problema de cómo se asume el fenómeno de la realidad. Tiene una directa relación con la visión y despliegue del espíritu de una época explicado por consideraciones históricas forjadas por relatos predominantes, y otra por las relaciones materiales dentro del contexto histórico. En *El problema del ser espiritual* Hartmann (2007) muestra un punto relacional en la disputa entre la filosofía de la historia de Hegel y Marx. Ambas se preguntan si “la fase de desarrollo espiritual determina lo ‘material’ (lo económico-social), o si esto último determina lo espiritual” (Hartmann, 2007: 61). El autor reflexiona que esta consideración expresa la pretensión de ambas filosofías de explicar cada una la totalidad histórica a partir de una serie convenida de fenómenos, considerando al otro externo bajo una posición inferior o determinada por la otra.

En este contexto, el problema se concreta en la confusión que se encuentra al referir la realidad de la ciudad con preponderancia del fenómeno urbano; se vincula la realidad de la ciudad con la noción de lo urbano y el concepto encerrado en él de espacio social, como los elementos predominantes de la ciudad. En asuntos del desarrollo investigativo real del proceso de conocimiento o de tradiciones investigativas, hay razón para ello explicada en el predominio discursivo en los momentos históricos evolutivos del espíritu del capitalismo. Aunque en términos ontológicos de aproximación en el proceso de conocimiento

real de la ciudad se deduce una dificultad por razones categoriales, pues hace prevalecer una categoría inferior de análisis (lo urbano, el espacio social) sobre una categoría ontológica superior (la ciudad).

Es así cómo la categoría de análisis “espacialidad de lo social”, expresada al inicio de este trabajo, cumple la condición de ser expresión de la ciudad y sobre todo, la expresa como categoría fundamental de análisis devenida como tal en los procesos de configuración y de las interacciones sociales. Retomemos a Hartmann nuevamente:

Por ejemplo, la forma social que, como tal, no es ni una configuración económica ni una espiritual, podría tener además, por su parte, su propia ley junto con todos los factores externos, que determinándola desde arriba o desde abajo inciden en ella, la cual, en cuanto determinante independiente, podría influir a su vez en el todo (Hartmann, 2007: 62).

## **La pregunta por el entorno en la realidad de lo social**

En la región del Oriente del Departamento de Antioquia en Colombia se realizó un trabajo en campo en el que se consultó a varios líderes representantes de organizaciones comunitarias de los municipios de Abejorral, La Ceja, Marinilla y Guarne. Estos municipios forman parte de otra subdivisión regional conocida como Oriente Cercano. La pregunta sobre la forma en que se estaría configurando la idea de región guió la consulta a los líderes.

De las entrevistas realizadas en grupo, se extraen aquellas que corresponden a la noción que sobre el entorno ellos tienen y que nos lleva a preguntarnos acerca de las posibilidades de interacción social entre ellos, así como mostrar el constreñimiento institucional como un elemento importante a la hora de analizar un proceso de configuración de la espacialidad de lo social.

## **La realidad del entorno**

La pregunta por el entorno alude a la localización espacio-temporal y permite comprender el lugar que se habita. En todo caso, sugiere aquello que puede estar o llegará a estar a pesar de mi desconocimiento de ello. Durante la respuesta, los participantes incurren en dudas sobre la manera de definir o incorporar aquello a lo cual se aludiría para decir o mencionar el entorno.



Para los consultados, el entorno es todo aquello que les rodea. Principalmente está compuesto por los congéneres. Aquellas personas con las cuales se comparte y que están cercanas. Son con quienes se comparte y se vive. Se tienen experiencias y se desarrollan actividades.

El entorno es todo aquello que se puede llegar a ser. La respuesta suministrada permite comprender que hay conciencia de que las interacciones se desarrollan en un tiempo determinado y de que en los lugares llegan personas de otros lares. Está claro que las actividades realizadas están dadas por los congéneres que les rodean y que además genera desarrollo. Unido a lo anterior, hay conciencia de que las cosas construidas permiten un desenvolvimiento agradable de la vida, aunque puede ser un punto de posibles y probables inequidades.

Obsérvense dos elementos fundamentales: la localización en un lugar; un estar rodeado de gente principalmente y de cosas que componen ese medio donde se desenvuelve la vida cotidiana; y la vivencia cronológica en un presente y un potencial futuro del cual se sabe que algo se podrá llegar a ser. Ambos elementos se encuentran en continua interacción, ya que se dan por la acción de las personas. Estas personas, al fin de cuentas, constituyen y dan un orden constitutivo al entorno.

Las personas consultadas se hacen conscientes de su entorno inmediato o su “metro cuadrado” (la casa) donde la gente está presente y desde donde se pueden visualizar. Este entorno inmediato está compuesto por sus vecinos, con las personas con las cuales se comparte. Es clara la relación con los congéneres como fundamento esencial del entorno, pero ante todo, la experiencia que con ellos se tiene y con los cuales se construye una vivencia, dependiendo del lugar donde se encuentren. Lo inmediato, lo vecindario, lo próximo son las condiciones fundamentales para la vivencia del entorno. A pesar de ello, esta condición puede romperse al considerar que: *“Toda una vereda la conforma todas las personas que habitamos allí. El entorno podrían ser todas las veredas”* (respuesta manifestada en el municipio de Guarne). Se sigue aludiendo a lo vecinal e inmediato en una escala que podría considerarse como local.

## **Posible relación con los demás**

Si bien el entorno es una noción que encierra dentro de sí elementos generales, es relevante la idea de las acciones con los congéneres. Al preguntarse si se ha pensado o no sobre posibles actividades futuras con las demás organizaciones de los diferentes municipios, se refleja una respuesta obvia basada en un sí. Podría

considerarse que la respuesta es dada a partir de lo socialmente correcto para este tipo de respuestas, aunque debe ponerse a consideración que la realidad expresada en cada municipio demuestra que es difícil que los grupos tengan interacciones institucionalizadas, porque los municipios no las tienen. Esto es, apenas se relacionan entre los líderes al interior de las localidades, y la poca vinculación con los vecinos es una tendencia generalizada.

Así pues, la realidad muestra que las acciones sociales intergrupales son preferibles no por una institucionalización o sobreestimación social de estos actos, sino precisamente por la inexistencia de estas tendencias en la vida cotidiana de los grupos. En las respuestas no se expresó siquiera un ideal basado en un modelo referencial, sino que puede deducirse una latencia o posible tendencia acorralada o retenida por factores externos a los grupos. ¿Cómo podría entenderse esto? La respuesta simple es el constreñimiento institucional.

Los grupos han tenido oportunidad de interactuar a partir de actividades al interior de sus municipios cuando son convocados por entidades del orden gubernamental y no gubernamental. La iniciativa particular sin mediación de otros órdenes institucionales puede establecerse como nula, al responder la pregunta sobre las actividades realizadas entre los grupos dentro y fuera del municipio. Es manifiesta una dependencia económica, y a la vez una incapacidad autónoma de manejo de recursos propios, y menos provenientes de las entidades públicas.

Está claro entonces que la ausencia de la autonomía económica está determinando la posibilidad de un constreñimiento institucional. La posibilidad de interacción intergrupala es solo probable bajo la implementación de acciones establecidas en programas y proyectos que surjan de los entes externos (por ejemplo, de un plan de acción municipal o de la ejecución de un programa social por una organización no gubernamental). Esto es lo que podríamos considerar como constreñimiento institucional sobre las organizaciones comunitarias.

Contemplando tal panorama, jamás podrá hablarse de una idea de región desde las organizaciones comunitarias y solo se hablará de tal configuración cuando se aluda a las proyecciones del desarrollo del mercado sobre el territorio desde entidades estatales. No se vincularían las nociones de los entornos próximos ni de los congéneres con quienes se tienen intencionalidades de acción. Hay una determinación de lo urbano sobre las nociones primigenias de constitución de la ciudad en las tendencias de configuración de la espacialidad social.

## **Alternativas para una configuración espacial de la ciudad sobre lo urbano**

Ante las tendencias de constreñimiento y potenciales acciones entre los grupos para la configuración de la espacialidad social, se presenta por parte de los líderes consultados soluciones alternativas. Con la pregunta: ¿Cómo podría reforzarse los vínculos entre las organizaciones dentro y entre los municipios?, se alude a la comunicación, la capacitación y la autonomía como tres aspectos que permitirían fortalecer los vínculos de las organizaciones comunitarias.

El diálogo permite la puesta en común de aspectos como los procesos, la información de las organizaciones y las estrategias. Para este diálogo, que refiere a la comunicación y sobre todo a las alternativas de encuentro entre ellas, se requiere de liderazgo de parte de grupos que permitan los encuentros.

Las universidades y las entidades promotoras de las organizaciones deberían destinar recursos para la capacitación de los líderes e integrantes de las organizaciones. La capacitación comunitaria se plantea así también como una alternativa para incluir una visión de trabajo en conjunto. No se descarta en este proceso educativo el aprendizaje de las experiencias de las demás organizaciones como aportantes al crecimiento de las demás. La autonomía de las organizaciones permitiría un despliegue de actividades sin la interferencia de otras instancias. Inicialmente, las organizaciones requieren de apoyos económicos que les permita una autonomía de trabajo, independiente de las entidades estatales.

Se plantea la importancia de una transformación de la mentalidad entre los líderes políticos y los administradores del Estado; los grupos autónomos no deben despertar en ellos envidia cuando las organizaciones desarrollan acciones; además, la corrupción para el ejercicio de las asignaciones presupuestales no debe continuar como un obstáculo para el trabajo comunitario.

La generación de oportunidades de encuentro entre las organizaciones, unido a su autonomía, permitiría un gran avance para los vínculos entre estas.

## **Conclusiones**

Basados en el método de análisis categorial, la distinción entre lo urbano y la ciudad se presenta comprensible e identificable conceptualmente. Por ejemplo, la noción de la espacialidad de lo social permite asumirse desde una perspectiva científica cuando se pretende hablar de la realidad de lo social. Se pueden hacer

distinciones según las categorías que constituyen la realidad y diferenciarlas unas de otras sin entrar a hacer prevalecer una categoría sobre otra.

Se habla del derecho a la ciudad debido a la cooptación de la categoría ciudad por una subcategoría que se presenta superior vista desde la noción de metarrelato predominante (lo urbano que ha prevalecido a la realidad social, la vida cotidiana y aún en el ámbito teórico). Evidentemente, es una realidad social en cuanto puede mostrar los efectos reales de su despliegue en la vida cotidiana, aunque no por ello es una determinante absoluta de la realidad social y mucho menos explicativa de la categoría suplantada (y superior como la ciudad), bajo las leyes que la constituyen (lo urbano no es la ciudad, aunque da cuenta de algún aspecto de ella).

Las interacciones sociales expresan las formas de la vida cotidiana y explican los intereses particulares y las latencias en las posibilidades de acción entre los grupos. A pesar de que existen instituciones y procesos institucionales que inciden en los grupos comunitarios, los sentidos de la acción no cesan de desarrollarse y generar nuevos procesos de acción y reinstitucionalización. Esta realidad devela constreñimientos y aun deslegitimaciones de procesos que no serían aceptados, considerando la posibilidad de autonomías entre los grupos.

La relación del entorno comprendido como aquello que rodea a las personas hace referencia a lo próximo y lo local. Los vínculos con los congéneres y las intencionalidades de acción con los otros se ven constreñidos por aquellos órdenes institucionales en ámbitos gubernamentales. Los actos institucionales relacionados con la participación de los grupos en actividades impulsadas por grupos externos no se aproximan a las posibilidades de acción entre grupos locales (municipales) y externos (intermunicipales). Lo anterior denota una lógica de cooptación de la autonomía grupal que hace prevalecer la intencionalidad gubernamental sobre la de los grupos.

Las posibilidades de fortalecimiento entre los grupos pueden darse desde su propia dinámica (debe pensarse en la vida cotidiana y el ámbito social). Las respuestas se encuentran en los procesos “naturales” e intencionales de acción entre los grupos.

No se pueden descartar ni preponderar las formas económicas en los procesos de estructuración, a pesar de que este trabajo refleje intencionalidades participativas y de configuración significativa del territorio. Es evidente que dentro del contexto de lo real la economía cumple un papel importante y, por ende, la autonomía para la ejecución de la acción (de algunas acciones sociales) requiere de una mediación para el intercambio. Por ello, es concluyente que

para el despliegue de la autonomía de los grupos se hace menester contar con facilidades y apoyos económicos sin mediaciones externas a ellos.

## Bibliografía

- Boisier, Sergio (1976). “Industrialización, urbanización y polarización”. En Unikel, Luis y Necochea, Andrés (comps.), *Desarrollo urbano y regional en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bollnow, Otto Friedrich (1969). *Hombre y espacio*. Barcelona: Labor.
- Castells, Manuel (2008). *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI.
- Coraggio, José Luis (1976). “Hacia una revisión de las teorías de los polos de desarrollo”. En Unikel, Luis y Necochea, Andrés (comps.), *Desarrollo urbano y regional en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (1988). *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*. Quito: Ciudad.
- Friedmann, John (1976). “El futuro de la urbanización en América Latina: algunas observaciones sobre el papel de la planificación”. En Unikel, Luis y Necochea, Andrés (comps.), *Desarrollo urbano y regional en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fustel de Coulanges, Numa Denis (1971). *La ciudad antigua. Estudio sobre el culto y el derecho y las instituciones de Grecia y Roma*. México: Porrúa.
- García, José Luis (1976). *Antropología del territorio*. Madrid: Taller de Ediciones Josefina Betancor.
- Giddens, Anthony (1987). *Las nuevas reglas del método sociológico*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Hartann, Nicoai (1986). *Ontología III. La fábrica del mundo real*. México: Fondo de Cultura Económica.
- (2007). *El problema del ser espiritual. Investigaciones para la fundamentación de la filosofía de la historia de las ciencias humanas*. Buenos Aires: Leviatán.
- Jacobs, Jane (1978). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. Barcelona: Península.
- Lefebvre, Henri (1978). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Península.

- Mumford, Lewis (2012). *La ciudad en la historia. Sus orígenes, transformaciones y perspectivas*. Logroño: Pepitas de Calabaza.
- Pardo, José Luis (1992). *Las formas de la exterioridad*. Valencia: Pretextos.
- Rofman, Alejandro (1976). “La influencia del proceso histórico en la dependencia externa y en la estructuración de las redes metropolitanas y urbanas actuales”. En Unikel, Luis y Necochea, Andrés (comps.), *Desarrollo urbano y regional en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sabatini, Francisco (1990). “Planificación del desarrollo regional: desde los sistemas especiales de los procesos sociales territoriales”. *Revista Interamericana de Planificación*, vol. 23, pp. 42-75.
- Schütz, Alfred (1993). *La construcción significativa del mundo social. Introducción a la sociología comprensiva*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Sennett, Richard (1997). *Carne y piedra. El cuerpo y la ciudad en la civilización occidental*. Madrid: Alianza.
- Soja, Edward (2008). *Postmetrópolis. Estudio crítico sobre las ciudades y las regiones*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Violich, Francis (1976). “Enfoque conceptual de la planificación metropolitana en Latinoamérica”. En Unikel, Luis y Necochea, Andrés (comps.), *Desarrollo urbano y regional en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, Max (1987). *La ciudad*. Madrid: La Piqueta.

## Capítulo 14

# A política pública de habitação em Belo Horizonte versus “o direito à cidade”

O programa “Minha Casa, Minha Vida”  
em Belo Horizonte - Residencial Jardim Vitória

*Tais de Paula Barbosa Sousa  
y Maria Cristina Villefort Teixeira*

A edição de 2014 do relatório “Perspectivas da Urbanização Mundial” (World Urbanization Prospects), produzida pela Divisão das Nações Unidas, Departamento dos Assuntos Econômicos e Sociais (desa), relata que 54% da população mundial vivem em áreas urbanas, uma proporção que se espera que venha a aumentar para 66%, em 2050. As projeções mostram que a urbanização associada ao crescimento da população mundial poderá trazer mais 2,5 milhões de pessoas para as áreas urbanizadas em 2050, com quase 90% do crescimento centrado na Ásia e na África. A questão se torna ainda mais complexa em países como o Brasil, por seu histórico de industrialização tardia e ocupação desordenada dos grandes centros urbanos. Isto pode ser constatado ao observarmos o aumento do seu contingente populacional, que, em menos de um século, saltou de 10% para 82% (onu, 2014).

O crescimento demográfico, a expansão da mancha urbana, o ineficiente planejamento urbano, as constantes pressões do êxodo rural e as políticas públicas inconsistentes têm impactado negativamente as condições socioeconômicas

da maior parte da população. Esse fenômeno pode ser observado principalmente nas grandes cidades e em suas periferias, o que tem causado falta de abastecimento de serviços e de acesso a equipamentos urbanos, como o saneamento básico adequado, além do alto índice de poluição e degradação ambiental (onu, 2011). Ao focarmos no tema da habitação, observa-se que, hoje, são cerca de um bilhão de pessoas no mundo que vivem de forma precária, sem acesso às mínimas condições que proporcionem qualidade de vida, sem ter, portanto, asseguradas as oportunidades que possibilitem as garantias de direitos humanos e sociais (Giraldo *et al.*, 2006).

O acesso a uma moradia digna é um dos direitos básicos do cidadão, assegurando-lhe vida plena, de acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e com a Constituição da República Federativa do Brasil (1988). O conceito de moradia digna não se resume à disponibilidade de um teto. Outros fatores também são levados em consideração, como o conceito de direito à cidade. É o que aponta Lefebvre:

... o direito à cidade (não à cidade arcaica, mas à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais, etc.). A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) exigem o domínio do econômico (do valor de troca, do mercado e da mercadoria) (Lefebvre, 1968: 139).

No clássico *O direito à cidade*, Henri Lefebvre faz uma das mais caras discussões sobre a ocupação das cidades na era moderna. O autor repudia o caráter alienante da pretensão do corpo técnico especializado em tornar os problemas urbanos uma questão meramente administrativa, técnica, científica. Isso mantém um aspecto fundamental da alienação dos cidadãos: o fato de eles serem abordados por essa burocracia estatal como objetos, mais do que sujeitos do espaço social, espaço este fruto de relações econômicas de dominação e de políticas urbanísticas, por meio das quais o Estado ordena e controla a população. A partir dessa discussão, Lefebvre (1968) cunha um conceito que ficaria consagrado: o de *direito à cidade*, que sugere que ele vai além da ocupação física do território e se constitui no referencial simbólico e social, no qual se localiza grande parte dos seres humanos, de uma maneira multidimensional. Significa mais do que ser proprietário de um teto sob o qual se protegeriam. A cidade é, assim, um conjunto completo de articulações entre os atributos e as dimensões que se inter-relacionam física e imaginariamente, e criam as condições para a



produção dos valores centrais da cidade: a segurança, a liberdade, a justiça, a igualdade (Lefebvre, 1968).

A primeira proposição de direito à habitação reconhecida como direito humano fundamental consta na Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948: “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, moradia, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis” (Art. 25, nº 1).

O Brasil é um país signatário dessa Declaração e, portanto, tem a obrigação de promover e proteger este direito. Entretanto, esse marco limita à moradia ao direito à morada, estando distante das proposições de Lefebvre. Hoje, além da questão do “teto para todos”, a Organização das Nações Unidas tem voltado o seu olhar para a discussão deste autor, posto que a sua abordagem se reflete em mais de doze textos diferentes da onu, os quais reconhecem explicitamente o direito à cidade. Isso, todavia, não impede que a implementação desse direito seja ainda um grande desafio para as políticas públicas, haja vista que muitas dessas cumprem, em partes, três funções ao se pensar no conceito de habitação: 1) a física, que garante segurança e abrigo das condições climáticas; 2) a psicológica, que proporciona ao indivíduo uma sensação de espaço pessoal e privado, e 3) a social, na medida em que proporciona uma área e um espaço comum para a família humana, a unidade base da sociedade (Giraldo *et al.*, 2006). Sendo assim, ressalta a necessidade de fazer com que esses três pontos sejam pensados igualmente no processo de planejamento da política pública, para que essa se torne eficiente.

Ao longo dos últimos anos, portarias como a onu-Habitat I e II foram fonte de referência para que o governo brasileiro desenvolvesse o conceito de políticas públicas para habitação, já que o país é signatário dessas declarações. Podemos citar como exemplo:

- A criação do Estatuto da Cidade reforça esse ideal da Constituição, já que é instrumento facilitador para a regularização da questão urbanística/habitacional, em especial para as famílias de baixa renda.
- Programa Nacional de Habitação –pnh–, de 2004, em que a habitação é defendida como política de Estado, buscando universalizar o acesso à moradia digna; promover a urbanização e a regularização de favelas; fortalecer o papel do Estado na gestão e na regulação dos agentes privados; democratizar o acesso à terra e instaurar a gestão democrática nas cidades a partir dos Conselhos, os quais têm que participar do

processo de regulamentação do espaço urbano, visando garantir a participação popular na tomada de decisão.

- PlanHab – Pacto pela moradia digna lançado em 2008 é parte de um processo de planejamento de longo prazo para o setor habitacional, que pressupõe revisões periódicas e articulação com outros instrumentos de planejamento orçamentário-financeiro do Governo Federal, como os planos plurianuais, visando atingir a meta de moradia digna para todos até 2023.
- Programa “Minha Casa, Minha Vida”, lançado em 2009, em meio a um cenário de crise econômica voltado para o financiamento da moradia pronta através do mercado imobiliário para pessoas com renda entre 1 a 10 salários mínimos. A parceria entre os setores público e privado para a construção de habitações populares envolveu em sua primeira fase recursos da ordem de 34 bilhões de reais, de 2009 a 2011, financiados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (pac), chegando a construir 1 milhão de novas moradias.

Assim, a partir da discussão do conceito de direito à cidade tendo como base a discussão suscitada por Lefebvre, observaremos como esses ideais são influências para a formulação de políticas públicas para habitação, demonstrando a dissonância entre aquilo que é proposto na formulação e texto de lei na instância federal e aquilo que é executado em âmbito municipal, focando em habitações de interesse social. A nossa atenção se volta para a faixa salarial de até R\$ 1600 tendo em vista que a maior demanda social por habitações está concentrada nessa parte da população mais carente. É o que aponta a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (Pnad) do ano de 2008: há uma demanda habitacional de 5,5 milhões, sendo que 2,2 milhões de moradias seriam necessárias para atender a demanda das famílias que estão em favelas e áreas em situação de risco. Desse total, 77,7% são famílias que recebem até três salários mínimos. Tendo este cenário em mente, iremos analisar a aplicação do programa “Minha Casa, Minha Vida” em Belo Horizonte, através do Residencial Jardim Vitória que é, até o dia de hoje, o único programa para esse público na cidade.

## **O programa “Minha Casa, Minha Vida” e suas dificuldades institucionais**

Em 2009, o programa “Minha Casa, Minha Vida” (mcmv) foi sancionado pela Medida Provisória (mp) nº 459, regulamentado pelo Decreto nº 6819, de 13 de abril de 2009, e transformado na Lei nº 11977, de 7 de julho de 2009, com alterações posteriores. Esse programa está voltado para o financiamento da moradia pronta através do mercado imobiliário, resultado de uma parceria entre o setor público e privado, no caso de habitações populares, envolvendo na primeira fase recursos da ordem de 34 bilhões de reais, de 2009 a 2011. O programa foi criado para implantar o Plano Nacional de Habitação, com o objetivo de aumentar o acesso de famílias de baixa renda à sua própria casa, bem como o de gerar empregos e renda no setor da construção civil. Para essa primeira versão do programa foram construídas cerca de 1 milhão de moradias para as famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos, isto é, R\$ 4650,<sup>1</sup> sendo 400.000 destinadas a famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, outras 400.000 destinadas a famílias com renda de até 6 salários mínimos, e 200.000 para a faixa de 6 a 10 salários mínimos. Essa meta foi alcançada em junho de 2012, segundo dados da Secretaria Nacional de Habitação.

O contexto de sua criação é apontado como uma das respostas ao momento de crise econômica pelo qual passava o país. O grande temor desse momento seria que essa instabilidade chegasse a estagnar o crescimento econômico do país, resultando, principalmente, numa redução do acesso às linhas de crédito para as classes C, D e E. Segundo estimativas feitas pelo Sindicato da indústria da construção civil do Estado de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas (2013), o impacto previsto do programa sobre a economia real seria de 0,7% ao ano sobre o pib, além da geração de 532.000 empregos diretos ao ano. Ademais, foi previsto um impacto de 8,2% no pib do setor da construção civil (Hirata, 2009).

Segundo os autores Fiori e Fix (2009), o objetivo do Governo Federal, ao lançar o programa mcmv, foi de criar uma estratégia para o desenvolvimento do setor imobiliário, além de atender à demanda habitacional de baixa renda, tendo em vista que o mercado por si só não seria capaz de assimilar esse grupo de cidadãos. Assim, o objetivo seria de fazer o mercado habitacional finalmente incorporar setores que até então não podiam adquirir a mercadoria moradia de

---

<sup>1</sup> Os recursos para a execução do mcmv são de fontes diversas, sendo: R\$ 25,5 bilhões da União, R\$ 7,5 bilhões do fgt s e R\$ 1 bilhão do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (bndes).

modo regular. Com o pacote habitacional e o novo padrão de financiamento que foram instaurados, esses limites seriam, se não superados, alargados por meio do apoio decisivo dos fundos públicos e semipúblicos, de modo que a imensa demanda por moradia começasse a ser regularmente atendida pelo mercado.

Esses autores apontam como crítica a esse modelo a manutenção da cultura de produção viabilizada pelo mercado formal, o que acarreta o fim dos investimentos na produção auto-gestionada das habitações, que já são tão comuns nos grupos e associações de luta pela moradia. Assim, mais uma vez, concentra-se o capital no poder das grandes construtoras.

Outro ponto inovador do texto do programa “Minha Casa, Minha Vida” é a transformação dos três entes Federativos – União, Estados e Municípios – em responsáveis pela promoção, realização e captação de recursos. Cada ente tem funções bem definidas, como por exemplo: aos municípios cabe a escolha do terreno e o processo seletivo, já aos estados e à federação, a ajuda na captação de recursos e obras de infraestrutura de acesso, quando necessários.

O modelo federativo é a base para a análise da execução de políticas públicas, por gerar descentralização do poder decisório, entendendo essa descentralização como transferência de poder decisório aos municípios e órgãos locais (Miceli Kerbauy, 2004). Esse modelo adotado pelo Brasil permite que cada ente federado tenha a sua própria agenda, e, desde que não interfira em outra instância de poder, pode executar uma política pública à sua maneira e, principalmente, em seu ritmo. Pensando exclusivamente na questão da política de habitação, cujos orçamentos demandam altos montantes de recursos, os quais dificilmente um estado e/ou município consegue alocar autonomamente, torna-se necessário o aporte do Governo Federal. Este quadro gera constrangimentos, pois o financiador da política passa a ter recursos institucionais para coordenar as escolhas locais (Arretche, 2004). Nesse contexto temos, portanto, a União como encarregada das funções de financiamento e formulação da política nacional de habitação, deixando a cargo do poder local a responsabilidade de implantação.

Miceli Kerbauy (2004) aponta esse resultado da descentralização como positivo, ao se levar em conta a maior participação popular no processo decisório e até mesmo a modernização do sistema de gestão pública. Porém, no caso específico da habitação em Belo Horizonte para execução do mcmv, uma situação diferente pode ser observada. Percebe-se que a prática de execução municipal, desde a definição do local onde serão instaladas as moradias até o padrão arquitetônico das mesmas, tende a seguir restritamente as diretrizes impositivas pelo pacote mínimo ditado pelo Governo Federal, perpassando pelo corpo de texto da lei, que é uma cópia das diretrizes federais para o Programa.

Dessa forma, a interpretação do federalismo pelos entes (governos federal e municipal) tem um caráter centralizador, no sentido de que a realidade local e os futuros beneficiados tendem a não serem considerados no processo decisório de planejamento e ação.

Dessa forma, a formulação de políticas públicas, dentre elas as relacionadas à habitação, estabelece uma forte relação com o federalismo, já que a maioria dessas práticas é idealizada pelo Governo Federal, cabendo aos municípios a sua execução. O resultado da distribuição de poder tende a ser idealizado para que a política atinja seu objetivo de forma universal, atendendo igualmente a todos aqueles beneficiários da ação do governo. Porém, na execução, dificuldades de aplicabilidade surgem devido às implicações causadas pelas realidades locais. Todavia, segundo Arretche, a relação entre o Estado federativo e as políticas públicas, tanto na formulação como na execução, tende a ser mais complexa:

Estados federativos são encarados como propensos a produzir níveis comparativamente mais baixos de gasto social (Petersen, 1995; Banting e Corbett, 2003), bem como menor abrangência e cobertura dos programas sociais (Weir, Orloff e Skocpol, 1988; Pierson, 1996). Tenderiam ainda a tornar mais difíceis os problemas de coordenação dos objetivos das políticas, gerando superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo (Weaver e Rockman, 1993), dada a relação negativa entre dispersão da autoridade política e consistência interna das decisões coletivas. Adicionalmente, a existência de uma multiplicidade de pontos de veto no processo decisório implicaria que, em Estados federativos, as políticas nacionais tenderiam a se caracterizar por um mínimo denominador comum (Weaver e Rockman, 1993; Tsebelis, 1997) (Arretche, 2004).

A política habitacional, muitas vezes, atua tanto como uma política social quanto como de desenvolvimento econômico. É necessário considerar também o jogo político existente entre o setor público –o papel da União, dos entes federados, dos atores financeiros e executores–, e o setor privado –os agentes executores, as entidades de classe e a engenharia civil–.

A Constituição Federal de 1988 assegura aos brasileiros a habitação em seu conceito mais básico, o teto. A discussão acerca desse direito é complexa, pois, por um lado, a moradia se tornou uma mercadoria, e por outro, perfaz discussões que incluem não só a unidade construída que se fixa à residência como também as demandas relacionadas à “terra, ou melhor, terra urbanizada, financiamento à produção e financiamento para venda” (Maricato, 1999: 2), tornando-se uma discussão de valor simbólico para quem a habita, pois aquele é o seu lugar.

As políticas públicas idealizadas nos últimos anos têm, em certa medida, quase exclusivamente, pensado na garantia física da moradia, pautando a maior parte dos trabalhos produzidos sobre o tema. Por exemplo, Santos (1999) debruça o seu olhar sobre a questão fundiária e às formas de atendimento à habitação pelo Poder Público. Para esse autor, o Estado deve se limitar a pensar formas de assegurar aos futuros moradores a garantia ao uso da morada, e ao mesmo tempo proporcionar formas de se manter a economia aquecida. Ao conceder uma moradia, podem-se visualizar como beneficiários desse processo os cidadãos (com a unidade habitacional construída), o mercado financeiro (com a movimentação de recursos e financiamento) e o mercado da construção civil (que gera empregos e pode até mesmo ser visto como uma estratégia de crescimento econômico), bem como a criação de possíveis novas centralidades. Essa dinâmica acaba por fomentar um mercado específico: o imobiliário, de cunho estritamente privado e historicamente restrito a certas faixas de renda. Assim, parece haver vários fatores que indicam a intervenção do Estado na habitação. Santos resume os três principais:

- (1) A habitação é um bem muito caro, de modo que sua comercialização depende muito de esquemas de financiamento de longo prazo aos demandantes finais.
- (2) A habitação é uma necessidade básica do ser humano, de modo que toda família é uma demandante em potencial do bem habitação.
- (3) A habitação responde por parcela significativa da atividade do setor de construção civil, que, por sua vez, responde por parcela significativa da geração de empregos e do PIB da economia (Santos, 1999: 8).

Para os itens (1) e (3) acima, o autor argumenta que o Estado atua “na direção de disponibilizar recursos para financiamento no setor, seja de modo direto (isto é, por meio da utilização de recursos públicos) e/ou indiretamente (por meio da legislação incidente sobre o mercado financeiro)” (Santos, 1999: 8). Para os itens (1) e (2), o Estado atua “na provisão de moradias destinadas às camadas menos favorecidas da população” (ibidem). Assim, pode-se dizer que o poder público atua na habitação de duas formas. A primeira delas através de regulação normativa, ao estabelecer tarifas e taxas financeiras para o setor da construção civil e seus agentes.

A segunda se revela através da correção das falhas de mercado de um produto de difícil comercialização: a habitação não é um bem de giro rápido ou de fácil financiamento. Com isso, o setor público acaba por substituir o setor privado no segmento de interesse social que não apresenta as características exigidas para atendimento pelo setor privado, a saber, as famílias de baixa renda que

possuem poucas condições de aderirem a qualquer tipo de financiamento, e o longo período de amortização das parcelas (Santos, 1999; Maricato, 1999).

Portanto, a atenção do Poder Público à política social de habitação tem sido historicamente aplicada através de políticas voltadas para a aquisição da casa própria via financiamento de longo prazo, para o grupo de famílias compreendidas entre 0 (sem renda) até 3 (três) salários mínimos, cujas moradias são conhecidas pelo termo “habitação de interesse social”. Ao instituir o pmcmv e o Programa de Aceleração do Crescimento (pac), que contam com recursos para obras de infraestrutura social e urbana, passaram a exigir dos municípios a aplicação das estratégias de ordenamento territorial definidas nos Planos Diretores Municipais. Aqueles que elaboraram os planos, reservando áreas para habitação de interesse social e regularização fundiária, definindo diretrizes para a infraestrutura<sup>2</sup> e criando instâncias de gestão democrática estariam, segundo o Governo Federal, em melhores condições para executar esses programas, combater o déficit habitacional e implementar suas políticas setoriais (Ministério das Cidades, s/f).

Dessa forma, ressalta-se a importância do Estatuto da Cidade, que estabeleceu as bases para a promoção da política urbana em todo o país, fortalecendo o plano diretor como principal instrumento para o desenvolvimento urbano municipal. As diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade mudaram a concepção de planejamento urbano, exigindo que problemas como a precariedade urbana e a irregularidade fundiária passassem a ser enfrentados nos municípios. A elaboração do plano diretor passou a ser compreendida como construção de um pacto social, econômico e territorial, com ampla participação da sociedade, definindo como cada porção do território municipal cumpre sua função social (idem).

Além das dificuldades apontadas pelos muitos atores envolvidos na tomada de decisão pela via institucional, é necessário voltar os olhos para o poder econômico, que no caso do “Minha Casa, Minha Vida” se torna protagonista no processo decisório, já que o programa tem sido operacionalizado dentro da racionalidade e das estratégias empresariais. Segundo Cardoso e Aragão, “os municípios pouco influenciam nos aspectos morfológicos e na localização dessa produção, já que a estrutura de habitação passou a seguir a lógica do mercado” (2013: 91).

Assim, iremos observar que os conjuntos habitacionais vinculados a esse programa estarão direcionados a prover o teto. A trajetória do conceito de

---

<sup>2</sup> Em especial redes viárias de transporte público coletivo e saneamento ambiental.

habitação, segundo Giraldo *et al.* (2006), evolui em três momentos: o teto, a moradia e a cidade. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 apresenta a habitação vinculada à condição de salubridade; sendo assim, a moradia deveria assegurar ao cidadão o teto enquanto estrutura. O segundo momento da habitação, na onu Habitat I e II, passa a tratar do direito à moradia colocando a questão como algo além do teto, pensando a inserção social do indivíduo e levando em conta a localização, as condições do entorno, a infraestrutura de serviços e a questão fundiária relacionada ao estabelecimento da moradia. A iniciativa popular resultante do Fórum Social Mundial de 2001 e 2002, por sua vez, gera uma terceira onda do conceito de habitação digna, que traz consigo o conceito de direito à cidade, em que se acredita no usufruto equitativo da cidade dentro dos princípios de sustentabilidade e justiça social. Por fim, hoje se considera uma moradia digna aquela que permita ao cidadão vivenciar a cidade em seu sentido mais amplo, desfrutar dos espaços públicos e proporcionar o acesso ao trabalho, informação, serviços públicos e ao respaldo econômico. Giraldo *et al.* (2006) supõem uma diferença substancial em relação aos conceitos convencionais de moradia como abrigo físico, de outro modo abrangendo a casa e seu entorno, compondo o lugar em que se localiza física e imaginariamente o ser humano:

En definitiva, podemos presentar el hábitat como un conjunto complejo de articulaciones entre los atributos y dimensiones que tienen lugar en los territorios. Los atributos son: suelo, servicios públicos, vivienda, equipamiento urbano, transporte, espacio público físico y patrimonio arquitectónico. Por su parte, las dimensiones se encuentran constituidas por: política, económica, social, ambiental y estético cultural. Las redes físicas, informáticas e imaginarias cohesionan el territorio coordinándolo, articulándolo, interviniéndolo y regulándolo (Giraldo *et al.*, 2006: 28).

## **O programa “Minha Casa, Minha Vida” em Belo Horizonte**

Os dados da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte apontam “um déficit habitacional de cerca de 50.000 famílias, agravado por se tratar de centro metropolitano e estar em um sítio montanhoso e escasso de terrenos adequados à habitação econômica” (pbh, 2011). Isso é fruto de um longo processo de ineficiência no trato das questões da habitação na cidade, assim como políticas públicas de pouco alcance e/ou ineficientes.



A Prefeitura Municipal de Belo Horizonte adotou o programa “Minha Casa, Minha Vida” no ano de 2009. O programa está sendo implantado nos três níveis de renda definidos pela política nacional. Porém, na capital mineira, os maiores avanços ocorreram entre os beneficiados das faixas acima de 3 salários mínimos. Há vários entraves para a implementação do programa voltado para a faixa de 0 a 3 salários, já que “a escalada de preços de terrenos, a alta dos insumos da construção civil e a falta de reajuste do valor máximo dos imóveis a serem financiados” (Cardoso, 2011: 31) dificultam esse processo de construção de novas moradias. Para metrópoles como Belo Horizonte, o valor estipulado pelo Governo Federal para a construção dos apartamentos é de R\$ 46.000, sendo que o custo mínimo das construtoras é de R\$ 42.000, por unidade habitacional, ficando assim o projeto sem recursos para a terra, mediante a forte valorização dos terrenos nos últimos anos na região metropolitana. A solução para esses obstáculos, na cidade, seria a maior disponibilização de terrenos públicos por parte da Prefeitura Municipal, o que livraria o programa da especulação imobiliária, já que esse é o “X” da questão dos projetos na capital.

O programa inicialmente teria alcance de 10.000 unidades, porém não conseguiu atingir as metas de financiamento do programa mcmv, sendo realizados apenas 5476 contratos, segundo balanço da Caixa Econômica Federal. Para a população de renda mais baixa (0 a 3 salários), prioridade do programa, como já foi apontado, houve maiores empecilhos. De uma meta de 4000 unidades, apenas 1470 foram contratadas. Esse número se torna ínfimo, se compararmos com o número de inscritos pelo registro da pbh: 200.000, inicialmente. Após o processo de seleção de acordo com as diretrizes federais, a Secretaria Municipal trabalha com um universo de 50.000 famílias que buscam nesse programa o sonho da casa própria.

O espaço doado pela prefeitura municipal de Belo Horizonte para as 1470 famílias de renda até R\$ 1600,00 foi o Bairro Jardim Vitória, na região Nordeste, distante cerca de 15 km do hipercentro e próximo à divisa do município com Santa Luzia. O bairro Jardim Vitória é fruto do retalhamento da antiga “Fazenda do Barreiro”, como parte de um programa da Prefeitura Municipal nos anos 1980, chamado “prof avel a”, que visava a entrega de lotes para moradores residentes em condições subnormais. A justificativa pela escolha desse terreno é por ser uma das últimas áreas de grande porte que poderiam alocar novos conjuntos habitacionais, dentro do parâmetro mínimo orientado pelas diretrizes federais. Para viabilização do empreendimento, a Prefeitura entrou com aporte de recursos de aproximadamente R\$ 7,35 milhões de reais, além do custo para implantação de uma avenida no local.

A descrição do bairro no próprio site da pbh retrata que, mesmo contendo uma infraestrutura de serviços básicos como quatro escolas, dois postos de saúde, um posto policial, centros de recreação, pontos comerciais de ótima localização, razoável acessibilidade junto ao grande centro via transporte público, ele ainda enfrenta alguns males típicos de regiões periféricas das grandes metrópoles brasileiras. Entre os alvos mais frequentes de queixas da população local estão: déficit de segurança pública, saúde, falta de saneamento, exclusão social, política e digital, pobreza, educação superior ainda de difícil acesso, dentre tantas outras. Mesmo diante desse quadro de fragilidade da infraestrutura básica de serviços, optou-se por destinar um contingente populacional de aproximadamente 5000 novos moradores para o bairro, sem sequer prover maiores investimentos em tais serviços.

Assim, acreditamos que a escolha do bairro Jardim Vitória para a implantação do programa “Minha Casa, Minha Vida”, para população de baixa renda em Belo Horizonte, entra em choque com o conceito de direito à cidade e nos dá um retrato de como a política habitacional ainda está vinculada à primeira fase do direito à moradia, o teto. E ainda podemos ser mais pessimistas numa perspectiva de cidade, pois, na visão de Ermínia Maricato, mesmo com os investimentos em habitação e saneamento numa escala significativa “as cidades se orientaram em uma direção desastrosa” (Maricato, 2013: 22).

O viés extremamente economicista e as dificuldades de se manter aquilo que foi planejado e esperado pela instância federal para o programa “Minha Casa, Minha Vida” no âmbito municipal nos dá um panorama inicial de acordo com a fala da autora. As ações exigidas da iniciativa privada são de um padrão mínimo de qualidade, visando a maior margem de lucro. Assim, o resultado é a precariedade dos conjuntos habitacionais, seja pelos materiais de baixa qualidade escolhidos, pela inviabilidade do espaço físico para algumas famílias, e o mais problemático: a localização das moradias. Esse último fator resulta em moradias em uma área periférica, distante dos grandes centros urbanos e com deficiência de acesso ao transporte público e de escassos equipamentos de saúde, educação e lazer.

O Conjunto Habitacional Jardim Vitória é um retrato dessa prática de política pública habitacional, em que a quantidade de unidades habitacionais foi mais importante do que os anseios de cada um dos beneficiários. Em um bairro periférico e com terras de baixo valor de mercado, desprovido de opções de equipamentos públicos e serviços, instalam-se 1470 famílias como resposta ao déficit vigente na capital. Este lugar é adequado para as famílias de baixa renda? Essa região pode ofertar qualidade de vida e sensação de integrar a cidade

formal? Segundo os relatos dos moradores entrevistados para este trabalho, a resposta é não. A explicação é que muitos não se sentem realizados diante dessa unidade habitacional, pois o espaço interno e externo não é o idealizado como o sonho da casa própria. A localização desse Conjunto os separou de seus familiares e amigos e ainda os colocou em uma região desconhecida da maioria, e que pouco pode ofertar de oportunidades de emprego e renda, quanto mais de qualidade de serviços públicos.

O resultado da implantação do programa “Minha Casa, Minha Vida” no bairro Jardim Vitória, para a população de baixa renda em Belo Horizonte, entra em choque com o conceito de direito à cidade e nos dá a confirmação de que as premissas da presente política habitacional ainda estão vinculadas à primeira fase do direito à moradia, o teto. O viés extremamente economicista desse programa, levou a se exigir da iniciativa privada um padrão mínimo de qualidade, visando uma maior margem de lucro. Assim, o resultado é a inadequação dos conjuntos habitacionais, seja pelos materiais de baixa qualidade escolhidos e pela inviabilidade do espaço físico para algumas famílias, seja pelo mais problemático: a localização das moradias. Este último fator resulta em habitações em área periférica, na regional nordeste da capital mineira, distante dos grandes centros urbanos e com deficiência de acesso ao transporte público e escassos equipamentos de saúde, educação e lazer.

O pmcmv tem as suas falhas, entretanto, foi capaz de prover o teto para cerca de 4 milhões de famílias que viviam em condições impróprias e ainda tinham que despender boa parte de seus recursos financeiros em aluguel, principalmente para as famílias de até 3 salários mínimos. Porém, com as mudanças de perspectivas, inclusive governamentais, a fatia populacional da faixa 1, que mais precisa de uma moradia, não poderá mais contar com o subsídio integral para ter uma casa própria. Essa resolução demonstra que o pmcmv está estruturado para atendimento aos interesses econômicos das construtoras, que realmente lucram com as vendas de unidades habitacionais para as faixas 2 e 3.

Por fim, o pmcmv traz a continuidade, através do distanciamento físico e da segregação socioespacial que propiciam a discriminação, resultando na perpetuação do ciclo da pobreza e na dificuldade para o exercício da cidadania e da participação popular nos processos de tomada de decisões institucionais. Ao mesmo tempo, há um visível crescimento da informalidade urbana, ocupando vilas e favelas, deixando os pobres à margem da sociedade, limitando, assim, o sonho do direito à sua casa própria.

## Bibliografía

- Arantes, Pedro Fiori (2013). “Da (Anti)Reforma Urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades”. *Correio da Cidadania*, 8/11/2013.
- Arretche, Marta (2004). “Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia”. *São Paulo em Perspectiva*, vol. 18, nº 2, pp. 17-26.
- Brasil. Constituição (1964). *Consolidação do Sistema Financeiro de Habitação*. Decreto-lei nº 4380, 21 de agosto.
- (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado, Brasília, DF.
- (2009). “Ministério das Cidades”. *Cadernos MCidades de Habitação*. Política Nacional de Habitação. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/planhab/produtos/produtos>.
- (s/f). *Ministério das Cidades. Minha Casa, Minha Vida. 1 milhão de Casas. Crédito, emprego, benefícios e esperança para os brasileiros*. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/ministerio-dascidades/arquivos-e-imagens-oculto/Apresentacao25309.pdf>. Acesso em 28/10/2012.
- Cardoso, Adauto Lúcio e Aragão, Thêmis Amorim (2013). “A reestruturação do setor imobiliário e o Programa Minha Casa Minha Vida”. In Cardoso, Adauto Lúcio (org.), *O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*, pp. 17-65. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- Carta Mundial de Direito à Cidade. Disponível em [http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=12](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=12). Acesso em 13/10/2012.
- Daniel, Celso (1988). “Poder local no Brasil urbano”. *Espaço & Debates*, nº 24, pp. 26-39.
- Fiori, Pedro e Fix, Mariana (2009). “Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida”. Artigos sobre a política de habitação, divulgados pela União Nacional pela Moradia Popular (UNMP). Disponível em [https://www.academia.edu/32458996/Como\\_o\\_governo\\_Lula\\_preende\\_resolver\\_o\\_problema\\_da\\_habitacao%3%A7%3A3o\\_Alguns\\_coment%C3%A1rios\\_sobre\\_o\\_pacote\\_habitacional\\_Minha\\_Casa\\_Minha\\_Vida](https://www.academia.edu/32458996/Como_o_governo_Lula_preende_resolver_o_problema_da_habitacao%3%A7%3A3o_Alguns_coment%C3%A1rios_sobre_o_pacote_habitacional_Minha_Casa_Minha_Vida).

- Fundação João Pinheiro (2004). “Déficit Habitacional no Brasil”. Projeto pnud-bra -00/019- Habitar Brasil-BID. Belo Horizonte.
- Giraldo, Fabio; García, Jon; Bateman, Alfredo e Alonso, Andrés (2006). *Hábitat y pobreza: los objetivos de desarrollo del milenio desde la ciudad*. Bogotá: pnud-onu Hábitat.
- Hirata, Francini (2011). “‘Minha Casa, Minha Vida’. Política Habitacional e de Geração de Emprego ou Aprofundamento da Segregação Urbana”. *Aurora*, ano 3, nº IV, julho. Marília: unesp.
- Lefebvre, Henri (1968). *Le droit à la ville; 1, Société et Urbanisme*. Paris: Anthropos.
- Maricato, Ermínia (1999). “Habitação e Desenvolvimento urbano: O desafio da próxima década”. *Laboratório de habitação e assentamentos humanos*. Disponível em [http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_habitacaodesafiodecada.pdf](http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_habitacaodesafiodecada.pdf). Acesso em 12/5/2012.
- (2009). *O “Minha Casa” é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. Carta Capital*. Disponível em [http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=16004](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16004). Acesso em 1/10/2012.
- (2000). “As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento Urbano no Brasil”. In Arantes, Otilia; Vainer, Carlos e Maricato, Ermínia, *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, pp. 121-192. Petrópolis: Vozes.
- (2013). “É a questão urbana, estúpido!”. In Maricato, Ermínia *et al.*, *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*, pp. 19-26. São Paulo: Boitempo- Carta Maior.
- Miceli Kerbauy, María Teresa (2004). “Descentralização, processo decisório e políticas públicas locais”. *Estudos de Sociologia*, nº 16, pp. 151-166.
- Organização das Nações Unidas (ONU). Secção *Hábitat*. Site <http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/onu-habitat/>. Acesso em 13/10/2012.
- (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*.
- (1996). *Pacto Internacional De Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (2011). *A política de atuação – habitação*. Disponível em <http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?evento=portlet&cpIdPlc=ecpTaxonomiaMenuPortal&app=habi>

- tacao&tax=18260&lang=pt\_BR&pg=6240&taxp=0&. Acesso em 11/10/2011.
- Rolnik, Raquel e Nakano, Kasuo (2009). “As armadilhas do pacote habitacional”. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, pp .4-5.
- Rua, Maria das Graças (2004). *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. Mimeo. Disponível em <https://www.univali.br/pos/mestrado/mestrado-em-gestao-de-politicas-publicas/processo-seletivo/SiteAssets/Paginas/default/RUA.pdf>.
- Santos, Cláudio Hamilton (1999). *Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998*. Brasília: IPE. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_99/td\\_654.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_654.pdf). Acesso em 3/10/2012.
- Sindicato da indústria da construção civil do Estado de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas (2013). “Desafios para aumento da produtividade na habitação”. *Conjuntura da Construção*, vol. 12, nº 3.
- Souza, Celina (2005). “Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988”. *Revista de Sociologia e Política*, pp. 105-121.
- (2006). “Políticas Públicas: uma revisão da literatura”. *Sociologias*, Porto Alegre, vol. 8, nº 16, pp. 20-45.
- Vainer, Carlos Bernardo (2001). “As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?”. In *Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade*, pp. 13-32. Rio de Janeiro: Cadernos IPPUR-UFRJ, DP & A Editora.

## Los autores

**Lucía Abrantes** es socióloga por la Universidad de Buenos Aires (uba), magíster en Antropología Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (fl acso) y doctora en Antropología Social por la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (idaes/unsam). Es docente universitaria de la unsam y participa en el Programa “Migraciones y Transformaciones Sociales en Aglomeraciones Medianas y Pequeñas de la Argentina” (unsam).

**Tais de Paula Barbosa Sousa** es graduada en Ciencias Sociales por la Universidad Federal de Minas Gerais (ufmg). Tiene una Especialización en Gestión Ambiental (sena c-mg). Es magíster en Ambiente Construido y Patrimonio Sustentable, también por la ufmg (ppg-acps). Actualmente actúa como analista social en evaluación de impactos en desastres ambientales.

**Sara Boccolini** es arquitecta por la Universidad Nacional de Córdoba (unc) y magíster en Gestión y Desarrollo Habitacional (unc). Es Ph. D. en Urban and Regional Studies (Bauhaus Universität-Weimar/unc). Es investigadora asistente en el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (cies -Conicet-unc).

**Juan Ignacio Bonfiglio** es licenciado en Sociología y magíster en Ciencias Sociales del Trabajo por la Universidad de Buenos Aires (uba). Es investigador del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (odsa -uca). Es especialista en temas de condiciones materiales de

vida, pobreza y desigualdad social. Actualmente es coordinador de la plataforma “Poblaciones” (poblaciones.org) y docente del seminario “Métodos avanzados de investigación sociolaboral. Diseños cuantitativos” en la carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la uba.

**María Cristina Cravino** es antropóloga por la Universidad de Buenos Aires (uba), magíster en Administración Pública (uba-inap) y doctora en antropología (uba). Es investigadora principal del Conicet y secretaria académica del posdoctorado de la Facultad de Filosofía y Letras de la uba. Dirigió la Maestría en Estudios Urbanos del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento (ungs). Fue docente de grado y actualmente lo es en diferentes posgrados. Sus líneas de trabajo son las representaciones sociales de la ciudad, la judicialización de conflictos urbanos y la historia y memoria del hábitat popular.

**Fernán Crovella** es arquitecto, doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Entre Ríos (uner), docente del área de Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad Nacional del Litoral (fadu-unl) e investigador del Grupo en Investigación en Socio Antropología Urbana (gisa u) del Instituto de Investigaciones en Desarrollo Urbano, Tecnología y Vivienda de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata (iidut yv-faud-unmdp).

**Beatriz Cuenya** es arquitecta y doctora en Urbanismo por la Universidad Tecnológica de Delft. Es investigadora y coordinadora de la línea de Desarrollo Urbano en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (ceur -Conicet).

**Magdalena Felice** es doctora en Sociología por el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (idaes/unsam), magíster en Sociología Económica (idaes/unsam) y licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (uba). Es docente en la carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la uba e integra el equipo ubacyt “Vida Urbana y producción sociocultural del espacio” en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (uba).

**Alejandro Gelfuso** es licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Nacional de Rosario (unr). Es candidato a doctor, doctorado en Ciencia Política (unr) y becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Instituto de Estudios sobre la Ciencia



y la Tecnología, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes (iesct -unq).

**Luis Hernando Gómez Ospina** es sociólogo y Ph. D. en Urbanismo. Grupo de Investigación en Territorio, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín.

**Betina Andrea Guindi** es licenciada en Comunicación Social por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (fsoc-uba ), doctora en Ciencias Sociales (fsoc-uba ), docente del Seminario de Diseño Gráfico y Publicidad (cátedra Santos), investigadora del Proyecto “Imagen y política. De cómo las imágenes hacen historia”, y directora del Proyecto de Reconocimiento Institucional “Sujetos y espacios en disputa: apariciones de lo político en la contemporaneidad” (fsoc-uba ).

**Juliana Huergo** es doctora en Estudios Sociales de América Latina por el Centro de Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (cea-fcs-unc ), licenciada en Nutrición por la Escuela de Nutrición, Facultad de Ciencias Médicas (fcm-unc ) y magíster en Formulación y Desarrollo de Estrategias Públicas y Privadas (cea-fcs-unc ). Es Investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y profesora adjunta de la cátedra “Nutrición en Salud Pública” de la Escuela de Nutrición (fcm-unc).

**Ileana Desirée Ibáñez** es doctora en Estudios Sociales de América Latina por el Centro de Estudios Avanzados de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (cea-fcs-unc ). Es licenciada en Comunicación Social por la Facultad de Ciencias de la Comunicación (fc c-unc ), diplomada en Estudios Sociales Urbanos por la Universidad Católica de Córdoba (ucc ) y diplomada en Educar en la Cultura Digital por la Universidad de Villa María (unvm). Es docente de Antropología en Contextos Urbanos y Problemáticas de la Antropología Social de la Carrera de Antropología, Facultad de Filosofía y Humanidades (ffyh-unc), y en la carrera de Ciencias de la Comunicación (fcc-unc). Actualmente, es codirectora del Proyecto de investigación “Habitar, comer y jugar: experiencias de género y clase en la ciudad de Córdoba” (fcs-unc ).

**Natalia Lerena Rongvaux** es licenciada y doctora en Geografía por la Universidad de Buenos Aires (uba). Actualmente se desempeña como becaria posdoctoral en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (ceur ) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y como docente de educación

media (empas) y superior (uba). Forma parte de diversos equipos de investigación en el campo de los estudios urbanos, entre los que se encuentran la Línea de Desarrollo Urbano (ceur -Conicet), el Programa de Desarrollo Territorial y Estudios Metropolitanos (pdtem) y el Grupo de Estudios de Geografía Urbana (gegu). Los dos últimos, con sede en el Instituto de Geografía de la uba.

**Agustina Márquez** es licenciada en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (uba), doctoranda en Ciencias Sociales por la uba y docente de la carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (fsoc-uba). Es integrante del programa “Cambio estructural y desigualdad social”, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (fsoc-uba) y consultora externa del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (odsa -uca). Se especializa en temas relacionados con desigualdades sociourbanas, estudios territoriales y mercado de trabajo.

**José Nunes do Nascimento** es sociólogo, magíster en Ambiente Construido y Patrimonio Sustentable por la Escuela de Arquitectura de la Universidad Federal de Minas Gerais (ufmg) y doctorando en Ambiente Construido y Patrimonio sustentable por la misma universidad. Investiga cuestiones ambientales en las ciudades y es investigador integrante del grupo de investigación “Texto e Imagem” (ufmg).

**Ana Núñez** es arquitecta por la Universidad Nacional de Mar del Plata (unmdp), diplomada Superior en Ciencias Sociales, magíster en Ciencias Sociales con mención en Sociología y doctora en Ciencias Sociales (Flasco). Es especialista en Políticas y Mercados de Suelo en América Latina por la Universidad Nacional de Colombia y dirige el Grupo de Investigación en Socio-Antropología Urbana (iidut yv-faud-unmdp).

**Pedro Pérez** es abogado. Tiene un posgrado en Sociología y es doctor en Derecho y Ciencias Sociales. Es investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) con sede en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (ieal c) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (fsoc-uba).

**María Carla Rodríguez** es socióloga por la Universidad de Buenos Aires (uba), doctora en Ciencias Sociales (uba), profesora titular por la Facultad de Ciencias Sociales (fsoc-uba) e investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y del Instituto de Investigaciones Gino Germani (uba). En el campo del derecho a la ciudad impulsó

activamente el desarrollo del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos de la Central de Trabajadores de la Argentina (moi-ct a), el Grupo Latinoamericano de Producción Social del Hábitat de la Habitat International Coalition (hic ) y la Escuela Latinoamericana del Hábitat Popular de la Secretaría Latinoamericana de la Vivienda y el Hábitat Popular (sel vihp).

**Agustín Salvia** es investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), sociólogo, magíster en Ciencias Políticas y Sociales y doctor en Ciencias Sociales. Es director del Observatorio de la Deuda Social Argentina en la Universidad Católica Argentina, director del programa “Cambio estructural y desigualdad social”, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Es coordinador del grupo de trabajo “Heterogeneidad estructural y desigualdad social en América Latina” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (cl acso ), y es experto independiente del Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (gtpss ).

**Ester Schiavo** es arquitecta por la Universidad de Buenos Aires (uba), doctora en Urbanismo por la Université de la Sorbonne Nouvelle-Paris III y profesora titular ordinaria. Es investigadora en el Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología, Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes (iesct -unq).

**María Cristina Villefort Teixeira** es arquitecta y urbanista, doctora en Planeamiento Urbano y Regional por la Universidad Federal de Río de Janeiro, profesora titular del Departamento de Proyectos de la Escuela de Arquitectura y del Programa de Posgraduación en Ambiente Construido y Patrimonio Sustentable de la Universidad Federal de Minas Gerais (ufmg), e investigadora del Laboratorio de Paisaje de la Escuela de Arquitectura (ufmg).

La colección **Cuestiones Metropolitanas** reúne la amplia producción académica sobre temas vinculados con los problemas de los conglomerados urbanos y, en particular, con la Región Metropolitana de Buenos Aires. La colección incluye textos que abordan las temáticas del urbanismo, la ecología, la gestión local, la sociología y la antropología aplicadas al estudio de los problemas sociales, económicos y ambientales del conurbano.

En las últimas décadas, las ciudades latinoamericanas tuvieron diferentes dinámicas sociourbanas y estuvieron en el centro de las agendas de los gobiernos, mientras se produjeron fuertes innovaciones en diversos sentidos y se desplegaron luchas por la democratización de la gestión urbana. Frente a ello, este libro busca responder las siguientes preguntas: ¿cómo comprender estos procesos, las transformaciones, los debates y la acción colectiva?, ¿qué diferencias y semejanzas se pueden encontrar entre las transformaciones y los procesos de las ciudades latinoamericanas?, ¿qué nueva teoría se ha generado en relación con el derecho a la ciudad en la región?

En este tomo se abordan los siguientes tópicos para responder estas preguntas: debates teóricos sobre el derecho a la ciudad; derecho a la ciudad en las centralidades y las periferias urbanas; grandes proyectos urbanos y renovación urbana; capacidad de la ciudad actual para satisfacer las necesidades de ciudadanía de sus habitantes; movilidad urbana y derechos; gentrificación y zonificación; marginalidad económica y urbana; prácticas y discursos en torno a la ciudadanía en el espacio urbano; derecho a la ciudad y ambiente; localización residencial de jóvenes en ciudades intermedias; políticas alimentarias y de vivienda, y mercantilización del territorio.

Colección **Cuestiones Metropolitanas**

Universidad Nacional  
de General Sarmiento 



Libro  
Universitario  
Argentino

