

La ciudad como expresión de la discriminación social

Lic. Juliana Marcús

Instituto de Investigaciones Gino Germani

jmarcus@mail.fsoc.uba.ar

1. Introducción

Los modos de habitar de los sectores populares urbanos dependen de la naturaleza de las políticas públicas de vivienda. Su situación habitacional en la Ciudad de Buenos Aires ha sufrido cambios desde 1880 hasta la actualidad. Las alternativas de asentamiento de estos sectores han sido desde entonces el submercado de piezas de inquilinato, surgido durante la etapa de desarrollo agroexportador con industrialización (1880-1929); la autoconstrucción en lote propio en zonas alejadas del centro urbano, las villas miseria y los hoteles-pensión durante el modelo de industrialización sustitutiva orientada al mercado interno (1930-1975); la toma de tierras en los partidos del Gran Buenos Aires y la ocupación ilegal de inmuebles en la Capital Federal (1976-1983). Me voy a referir a la manera en que las acciones u omisiones del Estado en materia de políticas habitacionales ponen de manifiesto una concepción de la jerarquía del espacio urbano y el lugar que deben ocupar en él los sectores populares. Parafraseando a Oszlak (1991), desde la lógica hegemónica no todos “merecen” vivir en la ciudad, en la medida que incide en quiénes tienen derecho a vivir en ella y quiénes están destinados a radicarse en los márgenes. Me centraré especialmente en los períodos 1976-1983 y 1983-1999. En cada uno de ellos se refuerza el imaginario de una Ciudad de Buenos Aires europeizada en tanto “ciudad blanca”, que comienza a configurarse a partir de 1910.

2. Dime dónde vives y te diré quién eres: el espacio urbano como expresión de la situación social

Las investigaciones de Scobie (1977) y Gorelik (1998; 2004) presentan a la ciudad como expresión de la desigualdad social en el espacio urbano, centrándose en la modernización de Buenos Aires desde 1880 hasta el Centenario y señalando cómo las decisiones políticas y urbanísticas fueron configurando el ideal de “Buenos Aires europea”, no sólo en su espacio urbano, en sus calles, avenidas, parques e instituciones, sino también en su composición poblacional y en la definición del lugar que debían ocupar los migrantes internos y de países limítrofes.

Hacia 1930 los migrantes provenientes del litoral pampeano comienzan a alojarse en las localidades del primer cordón del conurbano. En la Ciudad de Buenos Aires, los primeros migrantes se alojaron en inquilinatos y conventillos, pero su capacidad resultó pronto insuficiente dando lugar a un nuevo fenómeno, las villas miseria, que alcanzaron su apogeo en 1950. Después de muchos años de inmigración, la ciudad no dispone de otro mecanismo institucional de recepción, canalización o integración de la familia migrante que la villa miseria, los hoteles y las casas tomadas.

Pertenecer a los sectores populares significa, en gran medida, habitar en las localizaciones periféricas y provenir de las dos corrientes migratorias (migrantes internos y de los países limítrofes) posteriores a la de ultramar: las que alimentaron el primer cordón del conurbano durante la industrialización, desde 1930 hasta 1945, y las que lo expandieron durante el ciclo desarrollista iniciado en 1958 (con la radicación de las villas de emergencia en los bordes del primer y segundo cordón) y que con diversos impulsos se extendió hasta 1976 (Margulis, Urresti y Lewin, 2007).

Dentro del casco urbano los sectores populares se ubican preferentemente y desde hace muchas décadas en los barrios del sur, siendo ésta la región más carenciada de la ciudad capital. En aquellos barrios se registran las tasas de desocupación más elevadas y el mayor porcentaje de población con NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas). La subalternidad social y política es también una subalternidad espacial, de modo que el lugar en el que se vive es un indicador de la pertenencia de clase; habría una homología entre el espacio social de las clases y el espacio geográfico de la ciudad. En tal sentido, la ciudad se conforma a partir de una estructura social diferenciada, productora de un espacio urbano con zonas donde el precio de la tierra y el costo de la infraestructura es elevado y por lo tanto accesible sólo para los sectores con mayor poder

adquisitivo, y zonas pauperizadas en las que se repiten situaciones de expoliación urbana (Lacarrieu, 1995).

En efecto, la vulnerabilidad económica de los sectores populares, vinculada al desempleo, subempleo e ingresos insuficientes, incide en la inestabilidad y precariedad habitacional. Frecuentemente, los diagnósticos habitacionales realizados desde el Estado no articulan condiciones de vivienda, precariedad material y perfiles socioeconómicos de las familias. Además, el “problema de la vivienda” no es sólo ésta; nos habla asimismo de una serie de procesos excluyentes en torno al hecho de vivir en una ciudad.¹

Las distancias espaciales expresan las distancias sociales, de modo que la ciudad expresa la distribución de las clases sociales. En este sentido, desde 1880 “la ciudad reflejó en su ecología, por el proceso de segregación, la estructura de clases sociales” (Yujnovsky, 1974: 370). Siguiendo a Korn y De la Torre (1985: 255), la “segregación ecológica” en los estudios de distribución espacial de población “significa que existen áreas donde ciertos individuos pueden establecerse y otros no de acuerdo con alguna característica discriminatoria.” En efecto, el lugar en el que se vive indica la pertenencia de clase, es decir, existe una fuerte determinación de la diferenciación social del espacio según el lugar ocupado en las relaciones de producción (Castells, 1986).

Tenemos una ciudad seccionada en dos partes: la ciudad del norte y la ciudad del sur; la ciudad de los barrios ricos y la de los barrios pobres; las calles bien iluminadas y la de las calles sin luz (...); barrios ocupados por extensos latifundios inhabitados y barrios donde la población debe aglomerarse en casuchas miserables y en conventillos horribles. (Bravo, 1914; citado en Yujnovsky, 1974: 372)²

Las diferencias pueden ser “invisibilizadas”, borradas a la vista. Ese es el logro de los *espacios vacíos*, espacios descartables y carentes de sentido. No son lugares prohibidos sino vacíos, inaccesibles debido a su invisibilidad (Bauman, 2005). Los espacios vacíos son los lugares

¹ Siguiendo a Yujnovsky (1974: 327), la vivienda es mucho más que una unidad física individual. Se refiere al flujo de servicios habitacionales proporcionados en un medio ambiente urbano determinado. Así, la forma y el tipo de vivienda, su condición edilicia, los servicios presentes o ausentes a su alrededor (cloacas, recolección de residuos, calles, iluminación municipal, los servicios de transporte, la accesibilidad a los empleos, a los servicios de salud y a los servicios educacionales, etc.) son cuestiones a tener presentes.

² El texto de Yujnovsky, a pesar de haber sido escrito hace más de 30 años, aún mantiene su vigencia.

“sobrantes”, lugares que quedan después de que se ha llevado a cabo la tarea de estructuración de los espacios que realmente importan. Las villas miseria y los barrios olvidados y marginados del conurbano pueden ser considerados espacios vacíos, invisibilizados en el mapa mental que los sectores sociales acomodados tienen de la ciudad.

3. Las políticas habitacionales y su influencia en los modos de habitar la ciudad de los sectores populares urbanos (1976-1999)

Según Rodríguez (2005), los sectores populares acceden a la ciudad a través de dos formas básicas que se redefinen en los distintos períodos históricos. La primera de ellas es el mercado inmobiliario vinculado al submercado de piezas en alquiler, primero en conventillos y luego en hoteles-pensión, regido por la búsqueda de ganancia de los propietarios. La segunda forma se vincula al rol estatal que por acción u omisión genera estas modalidades de resolución del problema de la vivienda y el hábitat.

3.1. Período 1976-1983: procesos de segregación urbana

El análisis realizado por Oszlak (1991) referido a la relación entre políticas habitacionales estatales, asociadas a un proceso de reestructuración urbana, y la redistribución de la población en el espacio urbano a partir de 1976, confirma la persistencia de un fuerte proceso de segregación urbana, que expulsa y desplaza a los habitantes de sectores populares atrayendo población de sectores medios y altos. En efecto, durante la última dictadura encabezada por la Junta Militar se liberaron los alquileres, se sancionó un nuevo Código de Edificación, se erradicaron drásticamente y compulsivamente las villas miseria de la Capital Federal, se relocalizaron las industrias trasladando la fuente de trabajo de los obreros industriales, se realizaron expropiaciones para construir autopistas y recuperar “espacios verdes” y el Estado se retiró de la construcción de viviendas sociales.

La estrategia de la dictadura militar debía tender “a frenar progresivamente el crecimiento demográfico de la región urbana de Buenos Aires y el proceso de concentración dentro de su perímetro y orientar los movimientos migratorios hacia regiones del interior del país (...)” (Oszlak,

1991: 73). Paulatinamente comenzó a fortalecerse la idea de aislar la capital de la periferia, apuntando a una ciudad homogeneizada y encerrada en sí misma (Gorelik, 1998). La dicotomía entre ciudad-centro-progreso y periferia-no centro-pobreza era evidente (Lacarrieu, 2005).

La restricción del acceso a la vivienda urbana en la Ciudad de Buenos Aires por parte de la población de bajos ingresos se llevó a cabo con la Ley de Alquileres N° 21.342 que flexibilizó, primero gradualmente y luego definitivamente, el mercado de las locaciones urbanas. Esto encareció el valor de los alquileres y, con el nuevo Código de Edificación, redujo la oferta de unidades de vivienda, favoreciendo el aumento de su precio. Comenzaron así a estrecharse cada vez más las opciones habitacionales para los sectores populares, en un marco de creciente empeoramiento de las condiciones de vida. La actitud protectora del Estado hacia el inquilino, característica de décadas anteriores³, se dio por terminada.

La ambición de la “ciudad blanca” se asentó sobre políticas habitacionales expulsivas de la mano de Osvaldo Cacciatore, intendente de la ciudad capital durante la dictadura, comenzando por la erradicación de las villas miseria, bajo la ordenanza N° 33.652 de julio de 1977, y utilizando la periferia urbana como “basurero social” (Oszlak, 1982). La eliminación de las “villas de emergencia” también puso de manifiesto una nueva concepción sobre la jerarquía del espacio urbano y el lugar que debían ocupar en él los sectores populares. Se inició el desalojo y expulsión de los habitantes de las villas de Capital Federal y se construyeron en los terrenos desalojados obras viales, parques, etc. El destino de los expulsados fue la “devolución” a sus países de origen y el engrosamiento de las villas del Gran Buenos Aires. Entre 1976 y 1981 la población residente en villas miseria de Capital Federal descendió de 218.000 a 14.000 habitantes. En rigor, el Proceso de Reorganización Nacional elaboró un “código implícito de convivencia urbana” (Lacarrieu, 2005: 371) con resabios discriminatorios basado en el mejoramiento de las condiciones del hábitat en cuanto a salubridad e higiene. Así, “vivir en Buenos Aires no es para cualquiera, sino para el que lo merezca. Debemos tener una ciudad mejor para la mejor gente”.⁴ En documentos del Consejo de Planificación Urbana de la capital también se enfatizaron manifestaciones de segregación hacia los sectores populares, puesto que se los denominó con el término “transeúnte”, queriendo decir que

³ Sobre todo durante el tercer gobierno peronista (1973-1976) en el que se dispuso la suspensión de los desalojos – incluyendo a los hoteles, pensiones y hospedajes– y el control sobre el mercado de arriendo, inclinando la balanza por un corto período en favor de los inquilinos de sectores populares.

⁴ Declaraciones de Cacciatore a la *Revista Competencia*, marzo de 1980, citado en Oszlak (1991: 78).

sólo podían utilizar la ciudad como un lugar para ser transitado, para circular y no para permanecer. De modo que únicamente durante la jornada laboral llegaban a convivir “los dos conglomerados humanos: el residente y el transeúnte”.⁵ Los migrantes internos y de países limítrofes, sumados a los nativos *indeseables*, eran vistos como el enemigo interno a quien combatir; eran observados como un “otro peligroso” al que había que mantener a distancia. Durante los ’90 estas representaciones recrudecieron continuando hasta la actualidad.⁶ “Toda sociedad señala y categoriza lo que no quiere para sí, estando esta señalización determinada por el propio sistema de valores” (Velho, 1981; citado en Lacarrieu, 1995: 68).

Para Oszlak (1991) las acciones aquí descriptas respondieron a determinantes político-ideológicos. Es decir, las iniciativas fueron posibles porque se dieron en un contexto político en el que los sectores populares, cuyos derechos se vieron suprimidos, se encontraban atomizados. Estos sectores ya no estaban organizados ni contaban con peso propio en la fuerza política, pues habían sido desmovilizados y perseguidos por la dictadura militar. En definitiva, la conquista histórica de la ciudadanía llevada a cabo por la clase trabajadora y los sindicatos inició un proceso de deterioro durante el proceso militar que continuó durante el menemismo.

⁵ Descripciones realizadas por el Consejo de Planificación Urbana en diversos documentos, citado en Oszlak (1991: 77).

⁶ Grimson expresa que a partir de 2001 los movimientos de desocupados del conurbano ingresaron a la Capital Federal a través de las protestas y piquetes, sorteando las fronteras simbólicas que impone la ciudad. En ese cruce instrumental no puede haber un cuerpo mestizo, pobre, villero en los barrios de la clase alta. Sólo puede haberlos de día cuando éste va a trabajar como obrero de la construcción, como empleada doméstica. Pero si aparece a la noche genera un problema, porque en las ciudades segregadas los proletarios deben regresar a sus dormitorios. Las clases medias y altas se acostumbraron a ver esos cuerpos mestizos, pobres, villeros, de día. Cuando apareció el cartonero trabajando de noche se produjo una crisis en ese sistema clasificatorio (Conferencia en el marco del III Encuentro Internacional de Pensamiento Urbano, Buenos Aires, agosto de 2007). Al respecto, Margulis (1999) da cuenta, en una investigación realizada en los ’90 sobre la segregación negada en Buenos Aires, del modo en que los habitantes del conurbano que vienen diariamente a trabajar al casco urbano ven restringida su permanencia en la ciudad por las limitaciones en los horarios del transporte. “Estas restricciones en el transporte dificultan la fluidez de los traslados a las afueras de la metrópoli y disimulan un dispositivo que, voluntario o no, mantiene apartado de las partes centrales de la ciudad, con excepción de los horarios laborales, a gran número de personas: los más pobres, los menos blancos” (1999: 20).

3.2. Período 1983-1999: los gobiernos democráticos y las acciones indirectas de expulsión de los sectores populares

Los sucesivos gobiernos democráticos, desde 1983, han perpetuado las políticas públicas en materia de vivienda acompañando el reforzamiento de las tendencias de segregación socioespacial impulsadas por los gobiernos militares. El retorno a la democracia en 1983 no produjo cambios en el mecanismo de liberalización de los alquileres. Las reglas del mercado en el juego de la oferta y la demanda se habían impuesto en lo referente a la vivienda desde la hegemonía lograda por el paradigma neoliberal, que comenzó a regir en Argentina con la dictadura de 1976 consolidándose desde 1989 con los gobiernos del presidente Menem.

La nueva Ley de Alquileres 23.091, sancionada en 1984, actualmente vigente, no incorporó modificaciones a la anterior, por lo que se mantuvieron la indexación, de acuerdo con el índice del costo de vida, los meses de depósito y la exigencia de garantes. Tampoco realizó modificaciones esenciales al régimen de alquileres liberados.

En lo que respecta a la propiedad de la vivienda para los sectores de menores recursos, la alternativa continuó siendo el acceso al FONAVI, aunque la escasa producción, la falta de transparencia en los criterios de edificación de las obras a ejecutar y quiénes resultaban beneficiarios dejaron de lado las demandas de la población objetivo.

Otro hecho fundamental fue la problemática de las ocupaciones ilegales, que comenzó a tomar relieve durante la década del '80. Su origen se vinculó a manifestaciones espontáneas protagonizadas por inquilinos desalojados de conventillos y hoteles-pensión, sumado a un parque físico desocupado (terrenos y edificios de propiedad municipal, viviendas privadas abandonadas, fábricas cerradas) (Carman, 2006). En vísperas del retorno a la democracia, la toma de casas se intensificó ante los desalojos y la vuelta a la ciudad de los sectores populares expulsados durante la dictadura, sobre todo los habitantes de villas. Durante los distintos gobiernos democráticos, el fenómeno creció aún más: se definieron escasas políticas públicas para los ocupantes de inmuebles, se realizaron juicios de desalojo y se invisibilizó el fenómeno tendiendo a negarle reconocimiento público, en contraposición a lo sucedido con el reconocimiento/“legalización” de la problemática

de las villas y su “radicación” a través del compromiso de transformarlas en barrios, una política opuesta a la erradicación adoptada durante el gobierno militar (Carman, 2006). Sin embargo, el gobierno del presidente Alfonsín (1983-1989) no logró desarrollar acciones importantes sobre la situación de la tierra y vivienda de la población de las villas. En cuanto a las ocupaciones de edificios, se desarrollaron algunas medidas tendientes a mejorar determinadas situaciones de precariedad habitacional, como la firma de convenios en comodato en propiedades municipales pertenecientes a la traza de la ex AU3, el reciclaje del edificio del Ex Patronato de la Infancia (PADELAI) en San Telmo, ocupado ilegalmente, y la rehabilitación de 21 conventillos con el proyecto Recup-Boca.

Durante los '90 el modelo económico aperturista vino acompañado de una fuerte retirada del Estado en la regulación de las políticas de la última dictadura, que habían redefinido a fondo la localización de los sectores populares (Grillo, 1995). El aumento de la vulnerabilidad de los sectores populares no sólo supuso una precarización del empleo y los ingresos, también incidió en alejar las posibilidades de acceso a la vivienda.

Hacia 1993 se fue configurando una “trama de expulsión” (Rodríguez, 2005) sobre los sectores populares de Buenos Aires. En este sentido, se tomaron un conjunto de medidas que impactaron negativamente sobre estos sectores reforzando el proceso de segregación socioespacial, como por ejemplo aquellas que flexibilizaron la posibilidad de inversiones en la zona sur, área donde históricamente los sectores populares habían encontrado mayores condiciones para asentarse; la recuperación de áreas centrales como Puerto Madero, que hizo aumentar el precio del suelo urbano; y la realización de obras viales que acompañaron este proceso, como las autopistas (prolongación de la avenida 9 de Julio, autopista La Plata, etc.) (Rodríguez, 2005). En materia de desalojos el Código Penal se endureció y reformó su artículo 181 para acelerar y hacer más efectivos (y represivos) los desalojos: el juez puede expulsar inmediatamente a los ocupantes sin contemplar la instancia en que se encuentre el juicio de desalojo demandado por el propietario.

En cuanto a las villas miseria, se intentó un proceso de relocalización-expulsión de los habitantes de la villa 31 debido a la alta rentabilidad de esas tierras ubicadas en Retiro. Los turbios procedimientos llevados a cabo por la Municipalidad porteña para implementar los desalojos

incluyeron subsidios paupérrimos y sucesivos enfrentamientos violentos con la policía que fueron repudiados por la opinión pública.

4. Palabras finales

La ausencia de propuestas integradoras de política habitacional dirigidas a los sectores populares, sobre todo migrantes internos y de países limítrofes, incidió en la falta de acceso a la vivienda digna (Urresti y Cecconi, 2007). En este sentido, el Estado se desentiende en cuanto a políticas habitacionales destinadas a la integración. Los migrantes de sectores populares han sido seducidos y atraídos por los beneficios que otorga la gran ciudad y abandonados por el Estado, pues no hay mecanismo alguno de recepción y albergue. Siguiendo a Rodríguez (2005: 99), el objetivo de las políticas urbanas durante décadas “ha sido transferir la pobreza a municipios periféricos, reservando el derecho a la ciudad para sectores sociales de mayores recursos”.

En la actualidad, los procesos de *gentrificación* que pretenden mejorar y transformar los barrios de las áreas centrales de la ciudad mediante el planeamiento urbano fundado en la belleza y la estetización, traen aparejada la pretensión de cambiar el “perfil” de la población, expulsando y desplazando a los pobladores “indeseables” (migrantes, villeros, ocupantes ilegales, etc.) hacia localizaciones urbanas poco rentables. En este sentido, siguiendo a Harvey (1979), al llevar a cabo una “política de renovación urbana”, simplemente se cambia la pobreza de lugar. El planeamiento urbano desarrollado en los años ’90 incluye un proyecto político urbano que apela a fortalecer una identidad cultural urbana, asimilable al *merecer la ciudad* de los años ’70 y al patrón civilizatorio que predominó desde la generación del ’80 (Rodríguez, 2005).

Bibliografía citada

- **Bauman, Zygmunt** (2005): *Modernidad líquida*, Buenos Aires, FCE.
- **Castells, Manuel** (1986): *La cuestión urbana*, México DF, Siglo XXI.
- **Carman, María** (2006): *Las trampas de la cultura. Los "intrusos" y los nuevos usos del barrio de Gardel*, Buenos Aires, Paidós.
- **Gorelik, Adrián** (1998): *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- ----- (2004): *Miradas sobre Buenos Aires. Historia cultural y crítica urbana*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- **Grillo, Oscar** (1995): "Notas sobre las formas de asentamiento de los sectores populares en relación con los impactos de las políticas de ajuste", en O. Grillo, M. Lacarrieu y L. Raggio, *Políticas sociales y estrategias habitacionales*, Buenos Aires, Espacio Editorial, pp. 3-22.
- **Harvey, David** (1979) [1973]: *Urbanismo y desigualdad social*, Madrid, Siglo XXI.
- **Korn, Francis y Lidia De la Torre** (1985): "La vivienda en Buenos Aires. 1887-1914", en *Desarrollo Económico*, Vol. 25, No. 98, Buenos Aires, IDES, pp. 245-267.
- **Lacarrieu, Mónica** (1995): "Que los conventillos no mueran: disputas por el espacio barrial", en O. Grillo, M. Lacarrieu y L. Raggio, *Políticas sociales y estrategias habitacionales*, Buenos Aires, Espacio Editorial, pp. 62-119.
- ----- (2005): "Nuevas políticas de lugares: recorridos y fronteras entre la utopía y la crisis", en Max Welch (ed.), *Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes*, Buenos Aires, Biblos, pp. 363-395.
- **Margulis, Mario** (1999): "La discriminación en la discursividad social", en M. Margulis, M. Urresti et al., *La segregación negada*, Buenos Aires, Biblos, pp. 17-36.
- **Margulis, Mario, Marcelo Urresti y Hugo Lewin** (2007): "Introducción. Sectores populares y sectores medios: una mirada desde la dimensión cultural", en M. Margulis, M. Urresti, H. Lewin et al., *Familia, hábitat y sexualidad en Buenos Aires. Investigaciones desde la dimensión cultural*, Buenos Aires, Biblos, pp. 21-35.
- **Oszlak, Oscar** (1982): "Los sectores populares y el derecho al espacio urbano", en *Punto de Vista*, No. 16, Buenos Aires.
- ----- (1991): *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, Humanitas-CEDES.
- **Rodríguez, María Carla** (2005): *Como en la estrategia del caracol. Ocupaciones de edificios y políticas locales del hábitat en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, El Cielo por Asalto.
- **Scobie, James** (1977): *Buenos Aires. Del centro a los barrios, 1870-1910*, Buenos Aires, Solar-Hachette.
- **Urresti, Marcelo y Sofía Cecconi** (2007): "Territorios subalternos: una aproximación a los sectores populares urbanos", en M. Margulis, M. Urresti, H. Lewin et al., *Familia, hábitat y sexualidad en Buenos Aires. Investigaciones desde la dimensión cultural*, Buenos Aires, Biblos, pp. 39-76.
- **Yujnovsky, Oscar** (1974): "Políticas de vivienda en la ciudad de Buenos Aires (1880-1914)", en *Desarrollo Económico*, Vol. 14, No. 54, Buenos Aires, IDES, pp. 327-372.