

Hábitats de la pobreza

Ernesto M. Pastrana

Marta Bellardi

Verónica Di Francesco

En este capítulo se describirán las tres manifestaciones más relevantes que ha asumido el hábitat popular en Buenos Aires, es decir, inquilinatos, villas miseria y hoteles-pensión, en un extenso período que abarca desde las últimas décadas del siglo XIX hasta los primeros siete años del siglo XXI. La población residente en los mismos constituye, junto con los moradores de las casas tomadas, los grupos sociales de los “nuevos asentamientos urbanos” (NAU); y aquellos que viven en situación de calle representan la expresión más crítica de la pobreza de la Ciudad al cumplirse el Bicentenario de nuestra nación.

Se hará referencia a las concepciones sobre la pobreza como problema social predominantes desde el Estado en diferentes momentos históricos, así como a las precisiones conceptuales y metodológicas desarrolladas a partir de la década de 1980 para identificar y dimensionar la población en situación de pobreza.

Los tres hábitats objeto de análisis tienen en común el hecho de constituir situaciones habitacionales precarias. Tienen, a su vez, características singulares que se puede analizar en varias dimensiones, entre otras: la localización geográfica en la Ciudad, la inserción socioocupacional de sus habitantes, las lógicas organizativas y reivindicativas de la población, el tipo de intervención del Estado, el pago o no pago por el alojamiento.

Conventillo o inquilinato son las denominaciones utilizadas para designar a una vivienda subdividida en cuartos, en la que individuos y/o grupos familiares alquilan una pieza con fines habitacionales, compartiendo con otras el baño, a veces la cocina y otros espacios comunes, como patios y lavaderos; el alquiler del cuarto se rige por el régimen legal de locaciones residenciales.

Con el término *hotel-pensión* se hace referencia a un tipo de alojamiento que, de manera similar a los conventillos, funciona en un edificio subdividido en cuartos en los que habitan personas solas o grupos familiares que suelen compartir el baño y la cocina. Son establecimientos comerciales cuya actividad se rige por normas legales específicas. El estatus legal de quienes allí residen es el de *huéspedes*, un término de la jerga turística que encubre una situación habitacional.

Las *villas miseria* surgieron como una estrategia residencial de los propios individuos o grupos familiares que ocuparon terrenos urbanos en forma ilegal, pugnando por conquistar un hábitat en el territorio de la Ciudad. El Estado ha sido un actor fundamental en su desarrollo, tanto en lo que se refiere a satisfacer los reclamos de obras de mejoramiento o las exigencias de planes de vivienda, como para tratar de borrarlas del paisaje citadino.

Inquilinatos y hoteles-pensión, por su parte, son una opción proveniente de actores económicos privados que se le presenta a la población que también “elige” residir en la Ciudad. También en este caso, el Estado ha jugado un papel importante, a través del control de la salubridad en los conventillos en el siglo XIX y, posteriormente, con el congelamiento o la liberalización de los alquileres, el control de las tarifas hoteleras y el dictado de sus normas de funcionamiento.

Las diferentes estrategias habitacionales desarrolladas por los grupos sociales están íntimamente vinculadas a procesos económicos, sociales y políticos que las contextualizan y les dan sentido. No son expresiones aisladas de las lógicas que adquieren las relaciones de producción y reproducción imperantes en la sociedad en un momento histórico determinado. La Ciudad es el escenario de pujas entre distintos actores –sociales, económicos, políticos, gubernamentales y de las unidades domésticas–, que persiguen intereses a veces confluentes y en otras ocasiones opuestos y contradictorios.

Los conventillos en la etapa del modelo agroexportador

La segunda mitad del siglo XIX fue un período de intenso crecimiento económico para la Argentina a raíz de su inserción en el mercado internacional como economía agroexportadora. La ciudad-puerto –eje del nuevo modelo de desarrollo– comenzó a ser, por esos años, el lugar de residencia de los grandes propietarios rurales, de los dueños y empleados del sector comercial y financiero en ascenso y de los poderes federales (Pírez, 1994, p. 15). De aquí en más, Buenos Aires atravesará su transición de “ciudad patricia” a “ciudad burguesa”, lo que se expresará en una nueva complejidad de su estructura económica y social, en la incorporación de nuevas formas de vida y, paulatinamente, de una nueva cultura urbana (Romero, 1976, pp. 247-318).

Como otras ciudades latinoamericanas cuyos respectivos países se integraban al nuevo circuito económico que irradiaba desde las grandes naciones industrializadas y que los incluía en una nueva división internacional del trabajo, Buenos Aires será, por eso mismo, un punto de atracción para las corrientes migratorias de origen europeo que buscaban nuevos horizontes fronteras afuera.

Si bien el Estado nacional fomentó deliberadamente la incorporación de estos contingentes con el objetivo de asentarlos en las zonas rurales en donde se requería mano de obra para abastecer las necesidades del desarrollo agropecuario, el destino mayoritario de los mismos no fue el campo sino las ciudades, especialmente las portuarias como Buenos Aires, Rosario, La Plata y Bahía Blanca, en las que “esperaba(n) encontrar la más amplia gama de posibilidades para tentar fortuna” (Romero, 1976, p. 270).

Los contingentes extranjeros asentados en Buenos Aires contribuirán al aumento exponencial en el número de habitantes a lo largo de las cuatro décadas y media transcurridas entre 1869 y 1914: la población de la Ciudad, de no alcanzar los 200.000 habitantes, pasará a más de un millón y medio. Hacia fines del siglo XIX, más de la mitad de la población de Buenos Aires eran extranjeros, los cuales en 1914 (fecha del Tercer Censo Nacional) todavía representaban el 49%, comenzando a decrecer a partir de ese momento.

Los hombres y mujeres que llegaron a la Ciudad fueron aumentando notablemente la masa de trabajadores incorporada al mercado laboral urbano, caracterizado hasta ese momento por una oferta insuficiente de mano de obra. Múltiples eran las ocupaciones posibles. Muchos se fue-

ron incorporando a las industrias y talleres establecidos en la zona sur de la Ciudad, que producían bienes primarios para la exportación –como frigoríficos y molinos harineros– o productos varios para el consumo de la población –entre otros, herrerías, jabonerías, imprentas, carpintería, yeserías, fábricas de cigarros, calzado y muebles– (Facciolo, 1981, p. 551 y Viñuales, 1984, p. 167). Otra actividad laboral que absorbía intensamente la mano de obra disponible era la construcción, dada la considerable inversión en la edificación de edificios públicos y de grandes residencias familiares de la oligarquía nativa, que tuvo lugar precisamente entre 1880 y 1920.¹ Empleados en pequeños comercios, porteros en una oficina pública, mozos de café, acomodadores en teatros o cines, lustrabotas, vendedores de billetes de lotería, empleados en el servicio doméstico, en servicios de orden público, en transportes urbanos, constituían todo un conglomerado de ocupaciones que afluían en la Ciudad y que le iban dando forma a las nuevas clases populares (Romero, 1976, p. 270).

La estructura edilicia y de servicios urbanos de la Ciudad carecía de una oferta suficiente para atender satisfactoriamente este enorme y súbito crecimiento poblacional. El Estado no era todavía proveedor de vivienda social –ni lo será hasta la segunda década del nuevo siglo–, y la alternativa habitacional que se configuró provino del capital privado. Antiguas casonas señoriales abandonadas por sus dueños que se instalaban en las nuevas zonas de la Ciudad, como Flores en el oeste y Belgrano en el norte, comenzaron a ser refuncionalizadas para ese fin. “A las casas típicas de la época con uno o dos patios internos rodeados de galerías que conectaban entre sí las habitaciones, se les fueron subdividiendo los ambientes y agregándoseles otros, generalmente cocinas y baños de pequeñas dimensiones construidos con materiales muy precarios que las fueron convirtiendo en conventillos” (Rivas, 1991, p. 25).

En cambio, los conventillos situados a orillas del Riachuelo en lo que luego serán La Boca y Dock Sud fueron construidos especialmente para este fin, utilizando como materiales madera y chapas de zinc. El “parque habitacional” de inquilinatos se fue ampliando con la construcción de edificios nuevos, consolidándose así en pocos años el alquiler de cuartos como la modalidad habitacional típica de la mayor parte de los tra-

1 La modernización de Buenos Aires, iniciada por Torcuato de Alvear como primer Intendente de la nueva capital argentina a partir de 1880, expresión palpable de su transformación en “ciudad burguesa”, incluyó el cambio radical de su fisonomía a través de la demolición de las antiguas edificaciones coloniales y la construcción de edificios públicos monumentales, grandes avenidas, servicios públicos modernos, etcétera (véase Romero, 1976, pp. 275-276).



Casas típicas de fines del siglo XIX que modificadas, principalmente por subdivisión de ambientes y agregado de cocinas y baños precarios, dieron lugar al surgimiento de los conventillos.

Fuente: Fundación Antorchas, 1998.

Cuadro 1

Cantidad de casas de inquilinato, piezas e inquilinos en años disponibles, promedios de ocupación y relación con la población total de la Ciudad. Ciudad de Buenos Aires. Años 1881 a 2001

Año	Cantidad			Promedios			Porcentaje de inquilinos sobre población total CABA
	Casas	Piezas	Inquilinos	Piezas por casa	Inquilinos por pieza	Inquilinos por casa	
1881	1.821	25.323	65.260	17,8	2,58	35,8	21,6
1882	1.843	25.543	65.320	13,9	2,56	35,4	19,5
1883	1.868	25.645	64.156	13,7	2,50	34,3	18,3
1884	2.037	27.020	66.459	13,3	2,46	32,6	18,2
1885	2.089	29.442	73.266	14,1	2,49	35,1	19,1
1886	1.970	27.363	79.233	13,9	2,90	40,2	19,8
1888	2.025						
1889	2.078	29.196	97.852	14,1	3,35	47,0	18,7
1890	2.249	37.603	94.723	16,7	2,52	42,1	17,3
1892	2.192	31.152	120.847	14,2	3,88	55,1	21,8
1904	2.462	43.873	138.188	17,8	3,15	56,1	14,1
1924	2.470						
1980		27.897	79.622		2,90		2,84
1991			69.324				2,33
2001		19.919	55.799		2,80		2,04

Fuentes: 1881 a 1919: O. Ujnovsky, "Política de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires (1880-1914)", en *Desarrollo Económico*, nº 54, vol. 14, 1974, julio-septiembre (se excluyen fondas y bodegones). 1924: F. Korn, *Buenos Aires: los huérfanos del 20*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1974 (citado por Rivas, 1977, p. 17). 1980: INDEC, *Censo Nacional de Población y Vivienda 1980*. En este Censo se consideró que cada cuarto o conjunto de cuartos ocupado por un hogar censal es una vivienda independiente. 1991: INDEC, *Censo Nacional de Población y Vivienda 1991*. En este Censo se consideró a cada casa de inquilinato como una vivienda. 2001: INDEC, *Censo Nacional de Población y Vivienda 2001*. En este Censo se consideró a cada pieza de inquilinato u hotel/pensión como una vivienda.

bajadores que se radicaban en la urbe porteña. En 1887 el Censo Municipal contabilizará que los extranjeros eran el 72% de los habitantes de conventillos (Schteingart, Facciolo, Knallinsky, Toribio y Broide, 1974, p. 15).

El alquiler de piezas con fines habitacionales fue conformándose desde su comienzo en un mercado de vivienda. Por un lado, una demanda en aumento en un contexto de escasez de otras opciones de alojamiento y, por otro, las libertades de los propietarios de los edificios en cuanto a la estimación del valor de arriendo y los escasos costos de mantenimiento, fueron la base para que las piezas en alquiler se convirtieran en una alternativa cada vez más atractiva para grandes inversores y pequeños y me-

dianos propietarios urbanos. Era una actividad en la cual ni las exigencias del Estado eran muchas ni los habitantes estaban en condiciones de hacer valer reclamos para que los edificios fueran mejorados; ello podía conducir, ni más ni menos, que al desalojo.

Modalidad no exclusiva de Buenos Aires sino compartida con otras ciudades de América Latina –San Pablo, México D.F., Caracas, Santiago de Chile, Montevideo– es la aparición de *cortiços*, vecindades, palomares, conventillos, diferentes denominaciones para un mismo fenómeno surgido en la etapa histórica de incorporación de las economías de estos países al mercado mundial –las últimas dos décadas del siglo XIX–. La necesidad de tener un alojamiento en zonas aledañas a los establecimientos económicos, cuando aún no se disponía de medios de transporte para recorrer grandes distancias, dio lugar al surgimiento y expansión del mercado de alquiler de cuartos en casonas emplazadas en las áreas centrales de las ciudades.

El proceso de valorización de la propiedad inmueble en la zona céntrica de Buenos Aires, al que se asistió a partir de las dos últimas décadas del siglo XIX como resultado de la renovación edilicia y de las obras de mejoramiento de la infraestructura urbana para la provisión de servicios públicos,² incidió en el alza de las rentas obtenidas por los propietarios de edificios destinados al alquiler de piezas.

En los 23 años transcurridos entre 1881 y 1904 se asistió a un crecimiento sostenido de las casas de inquilinato en la Ciudad de Buenos Aires y de la población alojada en ellas. El incremento en ese lapso fue de 1.821 a 2.462 casas, equivalente a un 35%, mientras que sus habitantes se duplicaron, pasando de 65.000 a 138.000 (112%), y la relación promedio entre población y edificios varió entre uno y otro año de 35,8 a 56,1 habitantes por casa (Cuadro 1).

De acuerdo con la información del Censo Municipal de 1904, el 94% de los conventillos estaba localizado en las circunscripciones de Santa Lucía, San Juan Evangelista, San Cristóbal, Balvanera (Oeste, Sud y Norte), Con-

2 En 1856 se había inaugurado el servicio público de gas, que para 1910 ya cubría toda la Ciudad; en 1887 comenzó la generación de energía eléctrica; en 1897 se inició el reemplazo de los tranvías a caballo por los eléctricos (Pírez, 1994, p. 16); hacia 1880 comenzaron las obras de conexión y provisión de servicios de aguas corrientes y cloacas (Suriano, 1984, p. 208).

cepción, Monserrat, San Nicolás, Pilar y Socorro,³ que eran en ese momento las más pobladas de la Ciudad.

La accesibilidad al centro y a las fuentes laborales tenía como contrapartida el extremo hacinamiento y las pésimas condiciones de vida dadas por la escasa ventilación, la no disponibilidad de agua y de cloacas, la falta de higiene, la precariedad de las edificaciones y/o su falta de mantenimiento. En 1904, si bien el 91% de estas casas ya contaba con agua corriente, el 23% carecía de baño.⁴

Las primeras normas del Estado destinadas a regular algunos aspectos de las condiciones habitacionales de los inquilinatos habían sido dictadas en 1871 como consecuencia de las secuelas de la epidemia de fiebre amarilla que azotó a la Ciudad de Buenos Aires. Se referían a la superficie mínima que debía tener cada habitación así como a la cantidad máxima de personas por cuarto que podía admitirse (3 o 4 personas en una habitación de 48 metros cúbicos). En los años subsiguientes se fueron adicionando otras disposiciones referidas a aspectos tales como la obligación del blanqueo de paredes externas e internas, la prohibición de pisos de tierra en patios y piezas, la colocación de cielo rasos debajo de los techos de zinc, la exigencia de ventilación directa o por medios mecánicos en cada habitación, las distancias mínimas respecto de los cuartos en que debían instalarse las letrinas, la frecuencia en la higiene de letrinas y de eliminación de desperdicios. A medida que las condiciones de vida mejoraban para el conjunto de la población en virtud de la difusión de tecnologías de salubridad, las exigencias se ampliaban también para las casas de inquilinato, por ejemplo, el reemplazo de las letrinas por inodoros y la instalación de agua corriente en el interior del edificio. Este conjunto de ordenanzas municipales fueron finalmente compiladas en el Reglamento de Construcciones de Casas de Vecindad y Conventillos, sancionado en 1908, que apuntaba fundamentalmente a “proteger la salubridad general desde un punto de vista higienista” (Yujnovsky, 1974, p. 335; Pastrana, Bellardi, Agostinis y Gazzoli, 1995, pp. 8-9).

Sin embargo, la minuciosidad puesta en el diseño de las normas no se corresponderá con el control de su aplicación. Las funciones de contralor ejercidas por el Estado consistían en visitas *in situ* realizadas por

3 Santa Lucía es actualmente Barracas; San Juan Evangelista corresponde a La Boca; Concepción abarcaba lo que hoy son San Telmo y Constitución; Pilar corresponde a Recoleta y Socorro a Retiro.

4 Los porcentajes se calcularon sobre la base de cifras del Censo Municipal de 1904 tomadas de Suriano, 1984, p. 208.

inspectores que eran bastante permisivos en sus exigencias de aplicación de los reglamentos (Scobie, 1977, p. 198). Estos eran birlados por los propietarios y las situaciones clandestinas estaban a la orden del día; no obstante, el Estado municipal ejerció su “poder administrador” en situaciones críticas de insalubridad que ponían en peligro a toda la población de la urbe, y fueron clausuradas –de manera temporaria– muchas casas de inquilinato.

¿Cuál fue el impacto que la intervención pública llegó a tener en cuanto a un mejoramiento efectivo de las condiciones inmediatas de vida de la población de los conventillos? Se ha señalado el mejoramiento relativo en la salubridad de las casas de inquilinato en los últimos años del siglo XIX, atribuyéndolo a las reformas realizadas en los edificios, a una calidad superior en los materiales empleados y al impacto del tendido de las redes de agua corriente y construcción de cloacas y de la ampliación de los servicios de limpieza por el municipio (Scobie, 1977, p. 199). Pero nunca dejaron de subsistir los problemas de extrema gravedad señalados.

Pero, ¿cuánto significaba para un obrero de la época alojarse con su familia en una pieza de inquilinato? La proporción del alquiler mensual respecto de los salarios no dejó de crecer desde las últimas dos décadas del siglo XIX hasta las dos primeras del siglo XX. Tomando como referencia el salario de un oficial albañil, esa proporción ascendió desde 13% en 1881 a 24% en 1914; los valores son similares si se considera como base el salario promedio de un obrero industrial: de 16% en 1886 a 27% en 1914 (Yujnovsky, 1974, p. 358).⁵ Es decir que el pago del alquiler de una pieza insumía una parte importante de los ingresos de un grupo familiar. En momentos en que los alquileres subían muy por encima de los ingresos, muchas familias recurrían a compartir el cuarto con personas ajenas para hacer frente al pago, con lo cual los riesgos físicos y psicológicos provocados por el hacinamiento se agravaban con la convivencia con adultos extraños. La amenaza del desalojo estaba siempre presente ante algún atraso en el pago y, como contrapartida, seguía siendo posible la maximización de la renta por parte de los propietarios, en un contexto de ausencia de regulaciones estatales.

5 El aumento desmesurado que los propietarios pretendieron imponer ante un alza de los impuestos municipales creó las condiciones para el conflicto entre inquilinos y propietarios, conocido como la “huelga de inquilinos”, que se extendió a lo largo de cinco meses del año 1907 y a la que adhirieron los habitantes de otras ciudades importantes, como Rosario, Córdoba y Bahía Blanca. Las exigencias (rebaja de los alquileres, eliminación de la presentación de garantías, realización de mejoras y la oposición a los desalojos) fueron respondidas con un “eficaz” operativo represivo y una acción organizada de los propietarios que no satisfizo ninguno de los reclamos (Recalde, 1994, p. 41 y Suriano, 1984, p. 83).

Ahora bien, la mayor parte de la población de la Ciudad alquilaba cuartos no solo de inquilinatos sino también en casas de familia o pequeñas casitas, por lo cual el incesante aumento del precio de los alquileres continuaba siendo una problemática social de envergadura en estas primeras décadas del siglo XX y afectaba tanto a la clase obrera y a los sectores populares como a franjas de las clases medias.

Los edificios de conventillos continuaron aumentando, alojando a un número creciente de población por varias décadas más, pero, en relación con el total de población de la Ciudad, los habitantes de piezas de inquilinato fueron descendiendo durante los primeros diez años del nuevo siglo: hacia 1904 la histórica proporción del 20% se había reducido en seis puntos y en 1919 al 9% (Cuadro 1). Por otra parte, entre 1904 y 1909, a la par que se registraba un descenso o estancamiento en la cantidad de habitantes en los distritos céntricos, se comprobaba la multiplicación de la población en los barrios de la periferia de la Ciudad. Uno y otro proceso están íntimamente ligados y la conexión se establece en el marco de la incesante transformación de la estructura económica, social y urbana de la Ciudad en las próximas décadas de la nueva centuria.

La casa propia en los suburbios de la Ciudad

Durante la vigencia del modelo agroexportador, el perfil de la estratificación social mostró un acelerada transformación, evidenciada en el crecimiento de los estratos medios desde la primera década del nuevo siglo; este proceso fue mucho más notorio entre los extranjeros y se comprobó especialmente en aquellas ciudades del país que habían absorbido a la población inmigrante (Torrado, 2007, pp. 35-37). “Los inmigrantes dieron el ejemplo del pequeño ahorro; con sostenidos sacrificios, el dependiente de comercio o el vendedor ambulante terminaba por reunir un pequeño capital que le permitía establecerse; y a partir de ese momento el ascenso a la clase media solía estar asegurado” (Romero, 1976, p. 271).

La compra de un terreno y la construcción de la casita propia, aunque fuese de un solo ambiente y con no pocas desventajas físicas y ambientales, para abandonar el tugurio del centro de la Ciudad eran la máxima aspiración de aquellos inmigrantes. La comercialización de lotes con venta financiada a largo plazo a partir de 1904, la electrificación del tranvía a partir de 1896 y el inicio de las obras del primer subterráneo en 1911 fueron la puerta de entrada a una transformación en las formas de habitar.

En las primeras décadas del siglo XX, amplios sectores de la población continuaban alquilando cuartos en inquilinatos. Dibujo de Alejandro Sirio. Fuente: Amengual, 2008.



Por ejemplo, una vez iniciado el fraccionamiento de tierra, apenas dos años después ya se habían vendido unos 20.000 lotes, cuya ocupación paulatina permitirá completar zonas intermedias de la Ciudad entre el centro y Flores (hacia el oeste), Barracas (hacia el sur) y Belgrano (hacia el norte) (Schteingart, Facciolo, Knallinsky, Toribio y Broide, 1974, p. 15). También comenzó a generalizarse el alquiler de departamentos en edificios nuevos para sectores sociales con mayor capacidad de pago, algunos de ellos construidos por los mismos propietarios de los antiguos inquilinatos que los readaptaban o que edificaban en su lugar nuevas viviendas colectivas (Suriano, 1983, p. 51, citando a F. R. Cibils).

En los suburbios de Buenos Aires las condiciones de vida fueron bastante insalubres durante algunos años, dado que la Ciudad no estaba homogéneamente cubierta dentro de sus límites por las redes de agua y energía eléctrica, el sistema de cloacas y la recolección de basura. El hacinamiento volvía ser una problemática en estas nuevas viviendas, ya que por mucho tiempo la casa propia era apenas una habitación. Otras opciones eran, o bien seguir alquilando una pieza –ya no en el conventillo del centro de la Ciudad sino en nuevas casas de inquilinato que se fueron edificando en las zonas periféricas y que constaban de no más de seis o siete habitaciones–, o bien levantar una casilla con materiales precarios (Liernur, 1984, p. 116). En 1915, el Departamento Nacional de Trabajo, organismo creado en 1908, informaba que el 55% de las familias obreras de la Ciudad vivía en una pieza, con un promedio de 4,1 habitantes por habitación, y que casi el 40% ocupaba dos cuartos; era ínfima, entonces, la proporción de grupos familiares que no padecían el hacinamiento.

Como mencionamos anteriormente, el monto de los alquileres no dejó de subir durante las primeras dos décadas del siglo XX, alza que además no guardaba relación con la evolución de los ingresos de la mayor parte de la población inquilina. La situación más grave era, obviamente, la de los casi 150.000 habitantes de las piezas de inquilinatos. En 1921 el gobierno nacional a cargo del Dr. Hipólito Yrigoyen, con el fin de atenuar un conflictivo clima social creado por la suba de los alquileres y por los hechos de la Semana Trágica y la represión en la Patagonia, propuso al Poder Legislativo una reforma del Código Civil. Las leyes 11.156 y 11.157 establecieron la fijación de plazos mínimos para el contrato locativo, la prohibición de excluir a grupos familiares con hijos menores –una práctica habitual en esos años–, la suspensión de los desalojos por dos años y la extensión de las prórrogas por cuatro años de los contratos efectivizados con anterioridad. Esta legislación otorgó cierta estabilidad a sus ocupantes y los inquilinatos continuaron siendo una opción habitacional.

El surgimiento de las villas y de los hoteles-pensión

La política estatal de congelamiento de los alquileres que inició el gobierno militar en junio de 1943 y luego continuada por los dos gobiernos justicialistas (1946/55) tuvo un fuerte impacto redistributivo ya que el 82,4% de las viviendas ocupadas en Buenos Aires eran alquiladas. El funcionamiento libre del mercado de alquileres quedó prácticamente eliminado con sucesivas normas legales, que establecieron diferentes variantes pero manteniendo un denominador común: precios congelados y desalojos suspendidos (Rivas, 1977, p. 23). Como proceso alternativo, desde finales de la década de 1940, la tendencia mayoritaria será habitar una vivienda bajo el régimen de propiedad como resultado de un conjunto de intervenciones estatales (régimen de propiedad horizontal, créditos hipotecarios a largo plazo de la banca nacional). Los efectos serán registrados en el siguiente período intercensal: entre 1947 y 1960 el porcentaje de propietarios de vivienda en la Ciudad se incrementó de 17,6% a 45,3 por ciento.

En el congelamiento de los alquileres y la suspensión de los desalojos quedaron incluidas las piezas, lo que incidirá de manera definitiva en la evolución de los inquilinatos. El descenso en el monto de los arriendos fue minando la rentabilidad que obtenían los propietarios en épocas anteriores y contribuyó en mucho a la pérdida relativa de importancia de estas viviendas. Si el arriendo de cuartos con fines habitacionales en los inquilinatos fue un negocio rentable para los propietarios de los inmuebles durante por lo menos siete décadas y una “opción” para quienes allí se alojaban, el relevo tendrá lugar para nuevos propietarios y nuevos habitantes a través de la explotación de los *hoteles-pensión* desde la segunda mitad del siglo XX.

Simultáneamente, en el país y en la Ciudad se estaban operando un conjunto de otras transformaciones estructurales. El abandono paulatino del modelo de desarrollo agroexportador desde los finales de la década de 1920 provocará un descenso de la ocupación en el sector agropecuario que será la contracara de un traspaso creciente de fuerza de trabajo hacia actividades urbanas, entre ellas las industrias localizadas en Buenos Aires y en su conurbano. El arribo de inmigrantes provenientes de las provincias se manifestará en el impactante crecimiento de su población: para 1947, la Ciudad y su conurbano albergarán a la tercera parte del total de los habitantes del país.⁶

6 Entre 1938 y 1947, en el Área Metropolitana de Buenos Aires la población proveniente de las provincias se incrementó el 20,3%, y entre 1947 y 1960 el 11,8%, superando las tasas de crecimiento vegetativo (SVOA, 1988, p. 14).

En este contexto, desde 1920 y 1930, tendrán lugar las primeras ocupaciones de terrenos libres de la ciudad capital por parte de grupos familiares en la zona norte de la Ciudad conocida como Bajo Belgrano y en la zona aledaña a la estación Retiro de ferrocarril. Posteriormente, entre 1946 y 1948, se instalaron viviendas muy precarias en esa misma zona –las que serán el origen inmediato de la villa de Retiro– y en el bañado de Flores, al suroeste de la Ciudad. Tal implantación geográfica estuvo asociada a la disponibilidad de tierra vacante –ya que para el año 1942 los terrenos libres cubrían un espacio casi igual al edificado (De la Torre, 1983, p. 288)–, y también a la cercanía a las potenciales fuentes de trabajo –en una primera etapa, los talleres del ferrocarril y las actividades portuarias y, posteriormente, la industria manufacturera y la construcción–. Por ejemplo, en las villas del área sudoeste de la Ciudad, donde la presencia de fábricas era mucho mayor, el número de pobladores que trabajaban en la industria duplicaba al de los habitantes de la villa de la zona de Retiro; allí casi la mitad de la población ocupada trabajaba en la construcción (De la Torre, 1983, p. 296).

Para aquellos cuyos ingresos no les permitían costear el valor de una pieza, las villas se convirtieron en la alternativa factible para habitar la Ciudad. La presencia de este tipo de hábitat y su tolerancia por parte del Estado hasta mediados de la década de 1950 puede explicarse porque las mejores condiciones objetivas de vida de los sectores populares durante los gobiernos peronistas (1946/55) inducían a pensar –al Estado y a los propios habitantes– que la permanencia en este tipo de hábitat sería transitoria. De hecho, esta población se consideraba parte de la clase trabajadora en continuo ascenso social; por tanto, no se identificaban como un grupo social específico (Pastrana, 1980, p. 129).

Luego del derrocamiento del gobierno justicialista en 1955, la consideración estatal respecto de estos asentamientos cambia. Muestra de ello es que los primeros datos sobre la cantidad de población residente en villas datan de 1956, cuando el Gobierno de la Revolución Libertadora crea la Comisión Nacional de la Vivienda y efectúa un censo cuyo resultado arrojó la existencia en la Ciudad de 21 villas habitadas por 33.920 personas. La cifra indicaba el crecimiento sostenido no solo de estos asentamientos y de su población sino del lugar conquistado por una forma novedosa de habitar en la Ciudad y que ya formaba parte de su entramado social y urbano.

Aquel organismo propuso un plan habitacional con carácter nacional para resolver el problema de la vivienda de los habitantes de las villas de emergencia a través de la construcción de nuevas unidades en otros sitios, un plan que nunca llegó a implementarse. “La prédica oficial

era que la existencia de las villas era el resultado de la política demagógica del gobierno peronista y de su falta de preocupación real por los sectores populares” (Pastrana, 1980).

Por su parte, la población de las villas había comenzado a organizarse en comisiones vecinales a fin de responder a las amenazas constantes de erradicación, comisiones que luego integrarán la Federación de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal formada en 1958, que agrupará a la población villera durante los próximos 15 años.

Como se mencionó antes, durante la década iniciada en 1950 tuvo lugar el surgimiento de los hoteles-pensión. Algunos ex propietarios de edificios en los que funcionaban anteriormente inquilinatos comenzaron a utilizar el sistema de hospedaje a los efectos de birlar el régimen legal de locaciones que les había impedido aumentar los alquileres y desalojar a los moradores. Inmigrantes de origen español arribados al país en las oleadas migratorias posteriores a la segunda posguerra invirtieron recursos económicos y fueron dándole forma como actividad económica a la explotación hotelera.⁷

Un indicio de que este tipo de alojamiento se encontraba en esos momentos bastante extendido en Buenos Aires fue que el régimen legal de locaciones instaurado bajo el gobierno de Arturo Frondizi (Ley 14.821/59) con el fin de liberar parcialmente el mercado de alquiler, estableció que el *hospedaje no era una locación sino un régimen en sí mismo*. Se lo definió como “la explotación de un inmueble en forma temporaria, de una o más habitaciones, con o sin baño y con o sin cocina, habilitado por la autoridad competente y que debía brindar a los ocupantes servicios de luz, gas, teléfono, limpieza, agua, ropa de cama y portería en forma ininterrumpida” (Pastrana, Bellardi, Agostinis y Gazzoli, 1995).

Consecuentemente, si el *hospedaje* era un nuevo *régimen*, el mismo debía ser administrado por normas específicas. Así, fueron puestas en vigencia en los años subsiguientes un conjunto de normas legales del Estado municipal destinadas a encuadrar el alquiler de cuartos en un inmueble bajo el régimen hotelero. Quienes se alojaran en un cuarto de un establecimiento

7 La Cámara de Hoteles y Afines, que se fundó precisamente en 1955 como representación orgánica de los propietarios, muestra la importancia que la actividad había adquirido ya por esos años. Al menos, hasta comienzos de la década de 1990, buena parte de estos propietarios continuaban siendo miembros de la colectividad española (Pastrana, Bellardi, Agostinis y Gazzoli, 1995).

hotelero eran *huéspedes* y, por lo tanto, habitantes *temporales*, sobre los que el propietario podía ejercer el *derecho de admisión*, es decir, tenía la potestad legal de decidir la permanencia o expulsión de los mismos del establecimiento. Se consagró así definitivamente la discriminación legal de ambas modalidades del alquiler de piezas: los inquilinatos y los hoteles.

El alquiler de una pieza en un hotel tuvo desde el comienzo un valor de mercado muy superior al de los inquilinatos; los precios se podían ajustar de continuo –salvo coyunturas excepcionales de control oficial de precios–; el cobro se podía hacer por adelantado en forma diaria o semanal, por cama o por pieza, y se podía desalojar a los huéspedes por falta de pago en forma inmediata. Esta modalidad de funcionamiento es lo que tornará a estos establecimientos una inversión más rentable y segura para quienes los explotan.

Todo esto ocurre en un contexto de funcionamiento del Estado Benefactor, iniciado con los gobiernos justicialistas –con una extendida cobertura de la asistencia y una calidad relativamente satisfactoria en las prestaciones de sus instituciones, especialmente de las relacionadas con la satisfacción de las necesidades de educación y salud– y de un proceso creciente de asalarización de la mano de obra. En la década del sesenta en América Latina, se sucedieron y coexistieron distintas concepciones sociales sobre las causas de la existencia de la pobreza padecida, entre otros, por los habitantes de los hábitats aquí estudiados. Todas coincidían en que la misma se resolvería a través de modificaciones en la estructura social y económica de los países, más que por la ejecución de políticas especialmente referidas a ella.

Consolidación y crecimiento de villas y hoteles-pensión

Desde 1947, la población de la Ciudad se estabilizó en una cifra cercana a los tres millones de habitantes, pero lo que no se mantuvo estable fue el número de habitantes de villas miseria y de hoteles-pensión, que continuó creciendo tanto en valores absolutos como en su peso relativo: a lo largo de la década iniciada en 1960, no dejaron de crecer en cantidad de asentamientos y en número de establecimientos, respectivamente.⁸

8 No se dispone de fuentes de datos fidedignos sobre la cantidad de establecimientos y de su población. Si existen estimaciones basadas en declaraciones de funcionarios que avalan la tendencia expuesta.



Las dificultades para adquirir o alquilar una vivienda en la Ciudad afectaron no solamente a la clase obrera y sectores populares, sino también a franjas de la clase media que debían vivir en pensiones.

Dibujo de Alejandro Sirio.

Fuente: Amengual, 2008.

Los datos disponibles evidencian que durante la década de 1960 el crecimiento de la población en villas es sostenido por el aumento en la densificación de los núcleos ya existentes y por el surgimiento de nuevos asentamientos. Para 1967 existían en la urbe 33 villas habitadas por 102.143 personas; entre 1956 y aquel año la cantidad de sus moradores se había incrementado en un 200% y el número de asentamientos en un 57%, ocupando un 13% de la superficie de la Ciudad. El aumento de la población en villas se asocia al arribo de los contingentes migratorios de los países limítrofes y a las consecuencias del agotamiento de la etapa de sustitución liviana de importaciones que comenzó en esta década y que marcó el inicio de una nueva fase del desarrollo industrial. Esta última estará basada en industrias intensivas en capital con menor absorción relativa de fuerza de trabajo, lo que provocará la desaparición de muchas empresas pequeñas y medianas y la reducción de las posibilidades de empleos industriales estables.

Para entonces estos asentamientos estaban ya conformados como islas o bolsones de pobreza con una trama urbana irregular —que contrastaba con las manzanas regulares, uniformes y parceladas de la Ciudad en general—, con un alto nivel de hacinamiento y con servicios de infraestructura y de equipamientos precarios y deficitarios. Las viviendas, construidas inicialmente con materiales de desecho, sin embargo, habían sido poco a poco mejoradas por sus habitantes incorporándoles materiales constructivos más consistentes.

La problemática de las villas ya formaba parte de la agenda del Estado. Una de las intervenciones destacables por la divergencia entre los objetivos propuestos y los logros obtenidos es el plan puesto en marcha durante el gobierno de la Revolución Argentina (1966/70). El Plan de Erradicación de las Villas de Capital Federal y del Gran Buenos Aires (PEVE-Ley N° 17.605/67)⁹ fue una de las propuestas más ambiciosas por el número de familias a erradicar y de viviendas que se proponía construir, así como por la compleja estructura administrativa que acompañó la intervención. En efecto, el objetivo era dar solución habitacional a las 70.000 familias que

9 Como antecedente relevante de este programa, debemos mencionar la Ordenanza Municipal 20.220 sancionada en 1965, que se enmarcaba en torno a la política establecida a nivel nacional mediante la sanción de la Ley 16.601, y la elaboración del Plan Piloto para la Erradicación de las Villas de Emergencia 5, 6 y 18 del Parque Almirante Brown bajo el gobierno del Dr. Illia (1963-1966). La mencionada Ordenanza establecía la conformación en cada villa de “centros de Comunidad” a partir de los cuales se desarrollarían tareas sociales, médicas y educativas con el fin de generar en los pobladores cambios en sus conductas y de llevar a cabo un proceso de adaptación de los habitantes que serían trasladados a las unidades habitacionales construidas. En los hechos, durante la aplicación de este plan no fue erradicada ninguna villa, pero sí se llevaron a cabo tareas de mejoramiento, como la provisión de redes de alumbrado público, surtidores de agua corriente, aperturas de calles interiores (Bellardi y De Paula, 1986, pp. 14-15).

residían en villas de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana las que representaban en ese momento, según estimaciones del gobierno, un total de aproximadamente 280.000 personas (Bellardi y De Paula, 1986, p. 15).

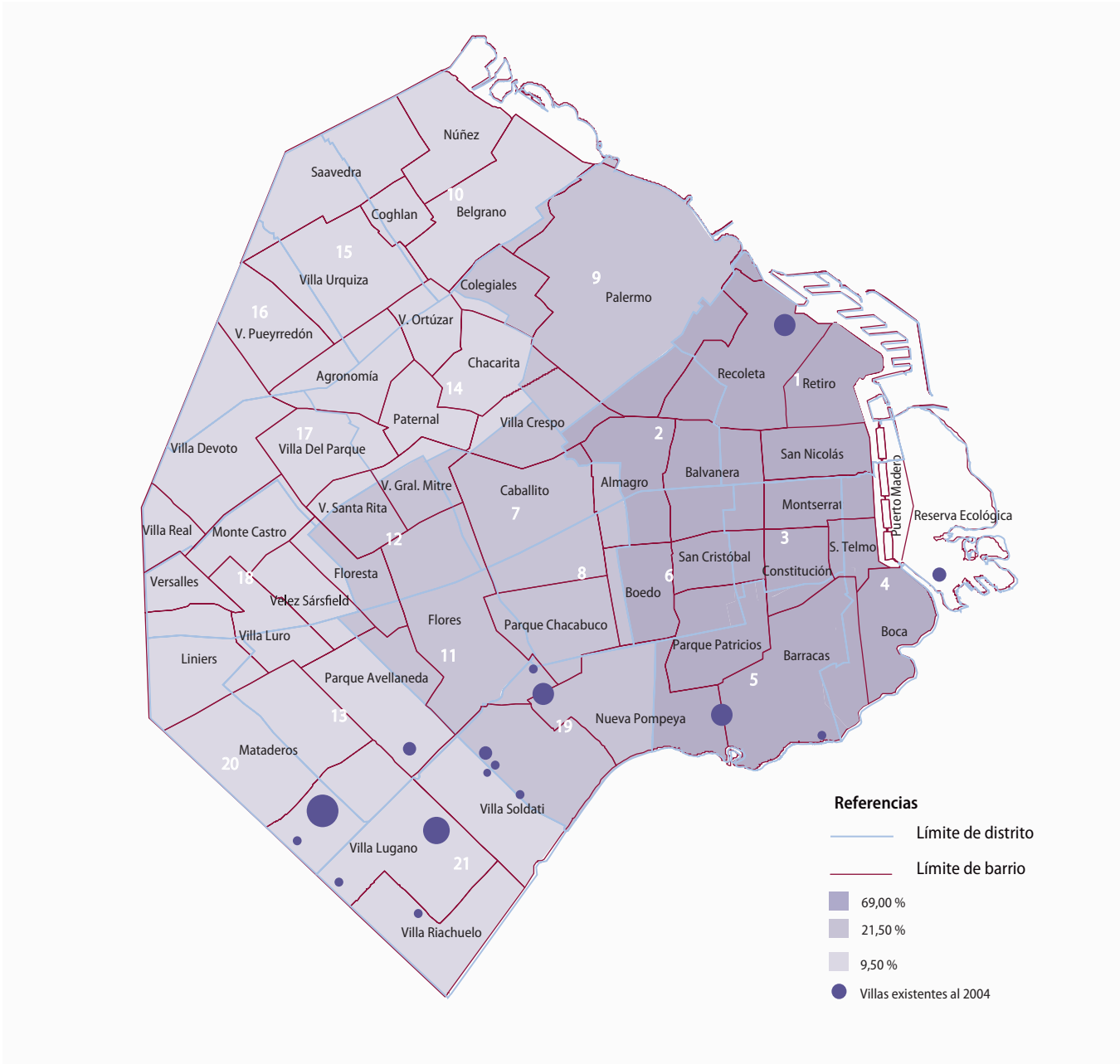
Organizado en dos etapas, se preveía la construcción de unas 8.000 viviendas transitorias (NHT), como paso intermedio de adaptación para la población antes de ocupar, en una segunda etapa, las viviendas definitivas. Dicha adaptación implicaba un proceso de resocialización que apuntaba a producir una homogeneidad cultural. La erradicación se caracterizó por la violencia con la que se efectivizaban los desalojos: la gente era sacada de sus viviendas, se los subían a camiones del Ejército, se los desinfectaba y toda pertenencia que no habían podido llevarse era quemada y/o aplastada por topadoras. La expulsión incluía el traslado a sus países de origen de los habitantes boliviano, chilenos y paraguayos. Asimismo, el traslado a los NHT de los pobladores no se efectuó teniendo en cuenta un criterio de comunidad, sino todo lo contrario: los grupos eran realojados en forma dispersa, en especial los dirigentes barriales, a fin de romper con los lazos de sociabilidad preexistentes (Dávolos, Jabbaz y Molina, 1987, p. 23). Los resultados de este ambicioso programa estuvieron muy alejados de los objetivos propuestos; para 1971 no se había terminado ningún edificio de carácter definitivo y los NHT continuaban funcionando como viviendas permanentes.

De todos modos, hay un dato relevante que debemos señalar: en el marco del PEVE, entre 1968 y 1972 fueron erradicadas 8 villas, si bien con una población poco significativa en cada una, a excepción de la Villa N° 2 habitada por 5.538 personas.

Para 1972 la problemática villera continuaba siendo objeto de intervención del Estado. En este sentido, otro de los hitos es la creación en 1972 del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI, Ley 21.551), que preveía “reservar al menos el 30% de sus fondos anuales para la erradicación de todo tipo de asentamiento precario” (Bellardi y De Paula, 1986, p. 17). Esta entidad marca también el inicio de una estrategia de política habitacional centralizada fundamentada en el supuesto de que la producción masiva de vivienda favorecería el desarrollo sostenido de la industria de la construcción y produciría una disminución del desempleo por el impacto que ello tendría en el conjunto de la economía.

Mapa 1

Ciudad de Buenos Aires. Distribución de la población residente en hoteles e inquilinatos y ubicación espacial de las villas miseria en la Ciudad



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información provista por el Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 y por el Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires.

En esta década también los hoteles serán objeto de un conjunto de nuevas regulaciones específicas en el ámbito municipal pero que no se acompañaron con un control demasiado efectivo de su aplicación. Además –y esto resultó un elemento fundamental para el crecimiento de la oferta hotelera de esta clase–, se autorizó el funcionamiento de establecimientos con habilitaciones *precarias*.

Su localización fue abarcando un área de la Ciudad en parte yuxtapuesta a la de los inquilinatos y en parte contigua (barrios de la Boca, Barracas, Montserrat, San Telmo, Constitución, Almagro, San Cristóbal, Balvanera, Retiro, Recoleta, Palermo, Flores) por haber surgido en una etapa en la que la Ciudad ya había alcanzado los límites máximos de su crecimiento y disponía de vías y medios de transporte plenamente desarrollados. Este emplazamiento también estuvo vinculado a la relación entre alojamiento y trabajo que se verificó en los tiempos de auge del conventillo. En efecto, ya desde fines de la década de 1960, en los distritos de la Ciudad en que se localizaron la mayor parte de estos establecimientos se desarrollaban predominantemente actividades laborales y comerciales antes que residenciales, y, dentro de las laborales, estas se concentraban en el sector terciario (servicios) que son precisamente los trabajos que prioritariamente desempeñan los residentes habituales de los hoteles-pensión (Pastrana, Bellardi, Agostinis y Gazzoli, 1995). En contraste, era irrelevante ya en esos momentos la presencia de estos establecimientos en los barrios más periféricos, en los cuales la actividad residencial tenía primacía respecto de las laborales y comerciales (Mapa 1) (Torres y Schteingart, 1973).

El tercer gobierno justicialista: reivindicación de villas e inquilinatos

La coyuntura política y social que se inició en marzo de 1973 con la asunción al gobierno nacional de una alianza política de origen justicialista significó un nuevo reflujo en la relación de fuerzas políticas y sociales más permeables a las reivindicaciones de los sectores populares y que se hará sentir entre la población inquilina de los hoteles y los pobladores villeros. En tal sentido, la primera medida tomada en relación con el régimen de alquileres denotó la voluntad política de inclinar relativamente la balanza a favor de los intereses de la población inquilina, suspendiendo los desalojos y extendiendo el plazo para saldar rentas atrasadas.

El nuevo régimen legal de locaciones se establecerá con la Ley 20.625/73 y uno de sus objetivos fue la transformación de la figura de *hotel* en la de *inquilinato* en caso de comprobarse incumplimientos en las prestaciones hoteleras, intentando poner fin así a las locaciones encubiertas. Los residentes no podrían ser desalojados y solo tendrían que pagar el alquiler mensual cuyo monto sería estipulado por un organismo del gobierno en lugar del propietario.

Lo peculiar de la aplicación de la ley fue el contexto en que tuvo lugar, caracterizado por un estado de fuerte movilización política y social en el que los sectores populares se aglutinaban en sus propias organizaciones de base. Los habitantes de hoteles y de inquilinatos no fueron una excepción: estaban integrados al Movimiento de Inquilinos Peronistas. En consecuencia, estas disposiciones no fueron solo letra muerta sino que estuvieron acompañadas por operativos de control rigurosos destinados a comprobar *in situ* el grado de cumplimiento de las obligaciones de los propietarios. La flexibilidad con que habían sido otorgadas muchas habilitaciones precarias durante la década del 60 y comienzos de la del 70 requería un contralor severo sobre el funcionamiento de este peculiar submercado hotelero. El resultado de estos operativos fue la clausura de 550 hoteles en unos pocos meses de 1974 (Yujnovsky, 1983, p. 212).

Este período fue también el de mayor participación y organización social de los pobladores villeros, y sus entidades representativas alcanzaron un protagonismo que no habían tenido hasta entonces. En 1973 un grupo de dirigentes integrantes de la ya poco representativa Federación de Villas y Barrios de Emergencia constituye el Frente Villero de Liberación Nacional (FVLN). Sus principales reivindicaciones fueron la expropiación de las tierras habitadas por la población villera y la posterior construcción de viviendas definitivas, cuyas cuotas no debían superar el 15% de los ingresos del jefe de hogar (Dávalos, Jabbaz y Molina, 1987, p. 42). Asimismo, el Frente proponía la creación de un organismo de carácter institucional con injerencia permanente en la atención de los reclamos y de la problemática propia de esta población (Ziccardi, 1984, p. 160).

En el contexto que imprimía el tercer gobierno peronista, el FVLN fue poco a poco posicionándose políticamente para, tiempo después, incorporarse al Movimiento Villero Peronista (MVP), agrupación creada por la Juventud Peronista (JP) con el apoyo de los Sacerdotes para el Tercer Mundo.

La política hacia las villas implementada por el gobierno nacional se caracterizará por la confrontación entre la erradicación propuesta desde el Estado y la radicación defendida por la población. La Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo junto con el Banco Hipotecario Nacional (BHN) serán los encargados de diseñar e implementar los programas de vivienda (Dávolos, Jabbaz y Molina, 1987, p. 46).

A mediados de 1973, el Ministerio de Bienestar Social (MBS) da a conocer el Programa de Vivienda compuesto por tres planes, de los cuales el Plan Alborada era el destinado a los residentes de las villas de emergencia, de pensiones o viviendas precarias. La tipología de vivienda propuesta era la de conjuntos habitacionales de unidades individuales y/o colectivas con equipamiento comunitario.

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, las acciones implementadas desde la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), organismo encargado de las políticas dirigidas a la población villera, se contrapondrán a las propuestas por el gobierno nacional. Desde la CMV se entendía que, frente al fracaso que había significado la implementación del PEVE, era necesario cambiar las estrategias, ya que las condiciones de vida de la población trasladada a los NHT habían empeorado y no se había logrado dar solución a la cada vez más numerosa población residente en las villas. Se inicia un período de trabajo de gestión asociada con las organizaciones sociales que quedará plasmado en la institucionalización de las Mesas de Trabajo.¹⁰ En ellas, representantes técnicos y trabajadores sociales de la CMV, junto con un cuerpo de delegados del MVP, discutían y planificaban acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de la población villera.

El MBS intentará cooptar al movimiento villero que, luego del anuncio del Plan Alborada, tomará como único interlocutor a la CMV. Frente a esta situación el MBS, con apoyo del Intendente del gobierno local, to-

10 El antecedente inmediato que posibilitó la institucionalización de las Mesas de Trabajo se encuentra en la implementación del Plan Piloto de la Villa N° 7, que implicó un cambio en la forma de abordar la problemática villera, ya que introdujo la participación de la población como eje de la intervención. El proyecto consistió en la construcción de viviendas económicas bajo la forma de cooperativa o empresa estatal, cuyas cuotas a pagar por los destinatarios no excederían un porcentaje de los ingresos familiares, realojando a la población en el mismo lugar de residencia. Lo novedoso era que el plan fue delineándose a partir de las propuestas y necesidades de la gente. Esta experiencia refleja un cambio en la función de la CMV, organismo creado para la ejecución de políticas de erradicación, que dejará de ser un simple administrador: de una política "hacia las villas se transforma en una política que surge de la participación de las bases y que, en interacción con el organismo, plantea una relación diferente entre Estado y sociedad" (Dávolos, Jabbaz y Molina, 1987, pp. 31-46). Esta experiencia fue la base a partir de la cual todo el movimiento villero comienza a cuestionar la política pública implementada desde el Estado imponiendo sus propias concepciones.

mará diversas medidas tendientes a disminuir la participación y el poder de decisión de la Comisión y, en consecuencia, del propio movimiento villero. A principios de 1974, empleando la Ley de Prescindibilidad aplicable a los trabajadores del Estado, se destituye de sus cargos a técnicos y administrativos que integraban el Cuerpo de Delegados de la CMV y a quienes habían integrado las Mesas de Trabajo. El Movimiento Villero Peronista declara su apoyo a los cesanteados, quienes, luego de desarrollar diversas acciones de protesta, logran dejar sin efecto las cesantías. Este acontecimiento pone fin a las Mesas de Trabajo y el MBS será el encargado de las acciones a desarrollar en las tierras que dependían de la Municipalidad, lo cual implicaba que aquel organismo perdía su injerencia en las villas (Dávolos, Jabbaz y Molina, 1987, pp. 60- 62).

Con el aval del presidente Perón al proyecto del Ministerio, el diálogo con el MVP se rompe definitivamente y la política de erradicación comienza a efectivizarse aun frente a la oposición de la población villera. Las acciones de constante hostigamiento y represión hacia el MVP conducirán al desmembramiento de dicha organización. En este contexto se erradicaron sectores de dos de las villas ubicadas en la zona norte de la Ciudad (Bajo Belgrano y Retiro), trasladando a sus habitantes a conjuntos habitacionales construidos a tal efecto.

La dictadura militar: la erradicación compulsiva de las villas y la liberalización de los alquileres

El gobierno militar que se apoderó del Estado nacional en marzo de 1976 impondrá un corte abrupto respecto de la política habitacional vigente hasta entonces, impactando de manera diferencial en una restricción paulatina del acceso a la propiedad del suelo y de la vivienda por parte de sectores sociales cada vez más amplios. Estas medidas se sustentaban en la premisa de que el uso y apropiación de la Ciudad era solo un derecho a ser ejercido por determinados sectores sociales, o, en palabras del Intendente de ese entonces, “para vivir en la Ciudad hay que merecer vivir en ella”.

Una de las medidas será la de liberalizar el mercado de alquileres, luego de tres o más décadas a lo largo de las cuales había predominado una orientación “proteccionista” hacia el inquilino, apenas flexibilizada en ciertas coyunturas. Una vez entrada en vigencia la Ley 21.342/76, se estableció un lapso máximo de tres años para que caducara toda protección legal, momento a partir del cual volverían a regir los precios de mercado. En una

coyuntura en que el salario real había caído abruptamente un 40% en un lapso de apenas tres meses (Canitrot, 1980, p. 9) sin volver a recuperar su nivel histórico y los índices de subempleo y de empleo no registrado comenzaban a elevarse a valores nunca antes registrados, no sorprende que 882.000 inquilinos de todo el país presentaran su declaración jurada de inquilino “no pudiente”.

El impacto social de la liberalización de los alquileres en la Ciudad se pudo medir por el descenso del 40% al 25% de las viviendas alquiladas en el período intercensal 1970/80 por el aumento de las situaciones irregulares de tenencia (Encuesta de Situación Habitacional, SVOA-INDEC, 1988).

En cuanto a la política dirigida hacia las villas, el eje estará puesto en la erradicación compulsiva de todos los asentamientos de la Ciudad, sin ofrecer a sus habitantes ninguna alternativa habitacional. Además, en el Plan se preveía también la erradicación de la población residente en los NHT y en cualquier tipo de asentamiento precario, mediante el traslado a terrenos propios, el retorno al país o provincia de origen y/o la reubicación en otros asentamientos fuera de la capital.

El plan, organizado por etapas, planteaba como prioridad la erradicación de las villas ubicadas en la zona norte de la Ciudad, para luego continuar con las existentes en el Bajo Flores, dejándose para una etapa posterior la erradicación de las villas ubicadas en la zona sur. La prepotencia y la violencia con la que se ejecutaron las erradicaciones representaron una constante: los habitantes fueron literalmente expulsados en su mayor parte a distintos municipios del conurbano, otros trasladados a sus países de origen e inclusive a otros asentamientos de la Ciudad. Las acciones de reclamo por parte de algunos pobladores y organizaciones de la sociedad civil tuvieron poca trascendencia pública, dada la censura existente, y no lograron influir en las autoridades. Grupos muy reducidos de familias efectuaron presentaciones ante la justicia y lograron permanecer en los terrenos que ocupaban.

La erradicación se llevó adelante y sus resultados se consideraron exitosos. De las 28 villas existentes en la Ciudad, cuatro fueron totalmente erradicadas (28, 29, 30 y 40), mientras que las restantes vieron disminuir su población notablemente. Los 208.783 habitantes que en 1976 residían en el total de villas se habían reducido, siete años después, a 8.709. En el Cuadro 2 se puede observar el descenso de la población en cada una de las villas.

Luego de la erradicación, los terrenos obtenidos en el Bajo Belgrano y Colegiales fueron loteados, urbanizados y destinados a edificios residenciales en altura para sectores de clase media. El terreno del asentamiento que ocupaba la manzana de Avda. Córdoba, Ecuador, Anchorena y Paraguay fue reutilizado en su totalidad para espacio verde.

En síntesis, la acción del gobierno en este período tuvo como finalidad imponer la libertad de mercado en el ámbito de la vivienda a través del descongelamiento de los alquileres, el restablecimiento de la propiedad privada de los terrenos ocupados por la población villera y la disminución de la injerencia del Estado sobre el mercado hotelero, otorgando una mayor libertad de acción a los propietarios de los establecimientos.

Repoblamiento y radicación de villas y funcionamiento del mercado de alquiler de piezas

El retorno de la institucionalidad democrática dio lugar a una apertura al diálogo por parte del Estado frente a las demandas sociales y al inicio de una paulatina reorganización de las entidades representativas, entre ellas, de la población residente en hoteles-pensión, inquilinatos y villas. Ello se produce en un contexto social en el cual las condiciones de pobreza se habían extendido a amplios sectores de la población de todo el país, como resultado del ajuste estructural efectuado durante la dictadura militar.

El gobierno del Dr. Alfonsín reconoce a la pobreza como un problema social que necesita de la intervención estatal, y una de las primeras medidas que toma al respecto es crear el Instituto de la Pobreza en la Argentina (IPA) y realizar un mapa nacional de la distribución de los hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI).¹¹ Sus resultados arrojaron que en el ámbito de la Ciudad en el año 1980 un 7,4% de los hogares integraban dicha categoría, cifra que se mantiene prácticamente estable en los años 1991 y 2001 (7,0 y 7,1% respectivamente). En ese conjunto de hogares se encuentra incluida la población residente en los hábitats analizados.

11 Se considera que un hogar tiene las necesidades básicas insatisfechas (NBI) cuando presenta al menos una de las siguientes condiciones: conviven más de tres persona por cuarto; habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, hotel-pensión, casilla, vivienda precaria, local no construido para vivienda u otro tipo); la vivienda no posee ningún tipo de retrete; tienen algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela o cuatro o más personas por miembro ocupado y cuyo jefe tiene baja educación (hasta 2do. año de nivel primario).

La cobertura de las políticas sociales irá perdiendo su alcance universal y comenzará a dirigirse a grupos específicos, es decir, a focalizarse en aquellos sectores que están en una situación de extrema vulnerabilidad y en peores condiciones socioeconómicas, lo que no les permite resolver sus necesidades más básicas con sus propios recursos. De modo creciente, serán objeto de intervención de los programas públicos las familias definidas como pobres y ubicadas territorialmente más que aquellas definidas por su condición de trabajador o por pertenecer a un determinado sector productivo o sindical. Uno de los primeros programas que responden a esta nueva tendencia fue el Programa Alimentario Nacional (PAN) destinado a atender la emergencia alimentaria mediante la entrega de una caja de alimentos no perecederos, con una cobertura que alcanzó a más de la mitad de los hogares del país.

Se trató de disminuir los efectos de la pobreza sobre las familias y personas que la padecían y no de intervenir sobre las causas estructurales que la producían, buscando asimismo controlar los posibles conflictos sociales que pudieran atentar contra la gobernabilidad del sistema social en su conjunto.

Entre la serie de medidas dirigidas a los sectores sociales aquí estudiados –y que son una muestra de los intentos por resguardar los derechos de estos habitantes y por disminuir los eventuales conflictos– se encuentra la reinstalación de la figura legal de “locación encubierta” en el régimen de locaciones para el arriendo de piezas en los establecimientos hoteleros, pensiones y residenciales que no tuviesen habilitación oficial. Ello denotaba cierta voluntad política del Estado de salvaguardar, al menos parcialmente, los derechos de la población que vivía en una pieza bajo un falso contrato de prestación hotelera.

Desde comienzos de la década iniciada en 1990, el Estado municipal fue complejizando el sistema de contralor sobre los establecimientos hoteleros; hacia mediados de dicha década, fue disuelto el organismo¹² que históricamente había tenido la atribución burocrática del control del cumplimiento de las normas edilicias y funcionales de estos locales por medio de un cuerpo de inspectores, mecanismo que había venido sufriendo un progresivo deterioro en su eficacia por estar viciado de prácticas

Cuadro 2

Evolución de la población de villas de Buenos Aires entre 1962 y 2004

Villa	1962 ⁽¹⁾	1976 ⁽²⁾	1979 ⁽³⁾	1980 ⁽⁴⁾	1983 ⁽⁵⁾	1993 ⁽⁶⁾	2001 ⁽⁷⁾	2003/2004 ⁽⁸⁾
1-11-14	4.467	36.515	3.696	1.976	207	10.332	22.693	S/D
2	5.538							
3 Fátima	846	48.737	2.894	918	S/D	4.496	7.090	7.551
4	116							
5	789							
6 Cildáñez	3.405	13.775	2.340	1.744	968	6.037	7.993	9.136
7	203							
8	255	370	284	4				
9	80							
10	35	375	205	205				
12	1.355	1.600	1.595	1.595	1.436	#		
13-13 bis	112	355	355	355	99	220	621	S/D
15 Mataderos	1.946	14.579	8.220	6.143	2.052	6.560	9.776	S/D
16	----	200	200	200	S/D	102	135	S/D
17	775	1.750	788	408	81	502	900	S/D
18	647							
19 INTA	1.258	9.000	2.644	1.332	108	2.657	3.343	3.965
20 Lugano	4.322	21.305	4.127	3.618	1.377	8.550	16.323	17.820
21-24 Barracas	344	12.120	7.134	4.972	2.138	10.550	16.108	S/D
22	68							
23	43							
25	496							
26	52	125	125	125	45	291	456	597
27	185							
28	407	1.250						
29	4.598	9.105						
30	2.872	12.264						
31-31bis*	6.731	24.324	819	756	198	7.951	12.204	14.584
32	37	75	75	75				
33	67	120	120	120				
35	----	75						
36	----	180	100	140				
37	----	75	75	75				
38	----	75	75	75				
39	----	105	105	104				
40	----	95						
42	----	81	81	27				
43	----	153	153	153				
Calaza	----	----	----	----	----	342		
Calacita	----	----	----	----	----	----	640	430
Piletones	----	----	----	----	----	----	2.328	2.606
Reserva Ecológica	----	----	----	----	----	----	356	599
AU7	----	----	----	----	----	----	547	808
Subtotal	42.462	208.783	36.298	25.120	8.709	58.590	101.513	
NHT	----	9.172	8.774	8.948	3.884	4.362	4.549	4.683
Total	42.462	224.885	51.845	40.533	12.593	62.952	106.062	

Villas erradicadas.

---- Villas aún no conformadas.

(#) Los terrenos fueron vendidos a sus ocupantes.

Notas: No se incluyen los barrios Rivadavia, Soldati e Illia, ya que no se corresponden con las características que definen a las villas de emergencia.
NHT (Núcleos Habitacionales Transitorios): cifra que refleja la población residente en los NHT del Trabajo, Zabaleta y Cruz erradicados en 1991.
* El censo realizado en 2009 contabilizó 26.270 pobladores.

Fuentes: (1). Cravino, 2006; (2 a 4). Informe CMV (citado por Bellardi y De Paula, 1986); (3). Censo de Población y Vivienda en Villas efectuado por la Comisión Municipal de la Vivienda (citado por Oszlak, 1991); (5 y 6). Dirección General de Estadística y Censos (GCBA) sobre la base de datos de la Comisión Municipal de la Vivienda (citado por Clichevsky, 2003); (7 y 8). Instituto de la Vivienda de Buenos Aires.

irregulares. Como respuesta a esta puesta en crisis del sistema de control estatal, en los años siguientes se introdujeron modificaciones en algunos procedimientos para la *habilitación y fiscalización* del funcionamiento de los hoteles-pensión, incorporando para ese fin a colegios profesionales de escribanos y arquitectos, en una suerte de privatización/tercerización de obligaciones netamente gubernamentales. Responder, mediante una evaluación precisa, a la pregunta sobre cuáles han sido las consecuencias de estos cambios en las condiciones reales de vida en los hoteles para la población allí alojada es una tarea aún pendiente.

Paralelamente, desde mediados de los años 80, varios establecimientos hoteleros de la Ciudad han sido empleados por sucesivas administraciones del gobierno municipal como recurso para atender situaciones de emergencia habitacional individual o de grupos familiares. A lo largo de varios años, en el marco de dos programas sociales,¹³ los hoteles fueron utilizados por el municipio como alojamiento transitorio de personas solas y de familias. Al agudizarse progresivamente la situación socioeconómica del país, la emergencia habitacional se hizo crónica y el alojamiento en hoteles se fue prolongando durante años (Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, 2008). La última medida conocida ha sido la suspensión, decretada por la actual administración, del pago a los 58 hoteles que aún alojaban a grupos familiares, a cambio de lo cual se entregarían subsidios a los afectados. Dadas las repercusiones que ha tenido la suspensión de los pagos, la ejecución de la medida se prorrogó hasta diciembre de 2009.

¿Cómo ha evolucionado cuantitativamente el mercado de alquiler de piezas en Buenos Aires en las últimas dos décadas? En el caso de los *inquilinos*, considerando el peso proporcional de la población alojada en ellos y del número de viviendas en el total de la Ciudad, entre 1980 y 2001 hubo un descenso del 3% al 2%.¹⁴ En valores absolutos, entre uno y otro año, la población pasó de 79.600 a 56.000 personas y las viviendas de 27.900 a 19.900 piezas, mientras que los valores totales de la Ciudad se mantuvieron casi sin variación. Para acceder a un panorama más ac-

13 Programa de Atención en Casos de Emergencia Individual o Familiar (1985); Programa Integrador para Personas o Grupos Familiares en Situación de Emergencia Habitacional (1997).

14 En ambos censos, las definiciones operativas son coincidentes: las piezas de inquilinato (y no el edificio) es considerada una vivienda. En el Censo de 1991, en cambio, se consideró a cada casa de inquilinato (y cada hotel-pensión) como una vivienda.

tualizado, la información de la Encuesta Anual de Hogares (EAH)¹⁵ del año 2007 indica que la proporción de habitantes y de viviendas en los inquilinatos se acercaba en ese año al 3% (proporción de habitantes: 2,8%; proporción de viviendas: 2,8%). La variación en sentido ascendente entre la cifra censal y la de la EAH no es interpretada en este trabajo como indicativa de un aumento real del submercado de piezas de inquilinatos, ya que no son fuentes de información estrictamente comparables; consideramos, en cambio, que tanto los datos censales como los provenientes de la Encuesta están indicando tendencias fidedignas en cuanto a la dimensión de esta problemática habitacional.

Con respecto a los hoteles-pensión, en 1991 existían en la Ciudad de Buenos Aires 1.475 establecimientos, en los que se albergaba una población estimada en 65.000 personas; hacia el fin de la década esa cifra se habría incrementado a casi 1.700 hoteles.¹⁶ Si se consideran los datos del Censo 2001, la población, las viviendas y los hogares tienen un peso inferior al 2% (1,4%, 1,8% y 1,8% respectivamente). Los datos recogidos por la EAH de 2007 permiten calcular que esas proporciones son más altas (2,3%, 3% y 3%). La diferencia entre las dos fuentes amerita el mismo análisis que se indicó para el caso de los inquilinatos.

En cuanto a la composición social de la población de los hoteles, a principios de la década del noventa comienza a percibirse la presencia de residentes pertenecientes a sectores medios empobrecidos, definidos como nuevos pobres, hecho que pone de manifiesto las distintas situaciones de heterogeneidad que a partir de entonces presentará la pobreza.

En relación con las villas, el retorno a la institucionalidad democrática posibilitó un paulatino repoblamiento de las ubicadas en la zona sur, donde permanecieron grupos que habían resistido la expulsión violenta (Villa 1-11-14 del Bajo Flores y Villa 21-24 de Barracas), y de la Villa

15 Dirección de Estadísticas y Censos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

16 La cifra de los establecimientos hoteleros para el año 1991 fue calculada sobre la base de listados depurados de la Dirección General de Turismo y de Comercio Interior y Abastecimientos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires de ese año; el número de habitantes se estimó considerando un promedio de 22 habitaciones por hotel. Corresponde a los establecimientos hoteleros que funcionan con habilitación oficial (Pastrana, Bellardi, Agostinis y Gazzoli, 1995). El número de 1.700 hoteles es una estimación realizada sobre la base de relevamientos en terreno considerando la información de listados provistos por la Dirección General de Verificaciones y Habilitaciones del Gobierno de la Ciudad en 1999. En cuanto a los datos censales, si bien los hoteles-pensión fueron discriminados por primera vez en el Censo de 1991 como uno de los *tipos de vivienda*, la información fue procesada en forma agregada con los *inquilinos*, motivo por el cual no los hemos considerado en este trabajo.



Amplios sectores de la población de la Ciudad continúan habitando viviendas no renovadas y deficitarias.

Fotografía de Zulma Recchini, 2005.

31 de Retiro, la única que aún existe en la zona norte de la Ciudad. Desde entonces, el crecimiento de la población residente en estos asentamientos fue sostenido hasta la actualidad. Si tomamos el período 1983-1993 los datos muestran que la población residente de las villas pasó de 8.709 personas a 58.248; de este total, el 49,5% son habitantes de las villas 1-11-14 (Bajo Flores), 21-24 (Barracas) y 31 (Retiro) (Cuadro 2).

Asimismo, en el marco de la retracción económica de los años 80 y de la desindustrialización de los 90, junto con el fenomenal aumento del trabajo no registrado especialmente entre los trabajadores menos calificados, la inserción laboral de la población residente en estos asentamientos pasó a estar compuesta cada vez más de trabajadores urbanos con baja calificación, que en su mayoría no acceden a un puesto de trabajo estable en el mercado laboral formal y tienen ingresos muy por debajo de la línea de pobreza. Las consecuencias de la precariedad y flexibilidad laboral no se reflejan solo en un aumento del número de pobres, sino también en

una extensión y profundización en amplias capas de la población de las condiciones de vulnerabilidad social y en la aparición de sectores sociales excluidos de aspectos significativos de la vida social.

A nivel de las políticas estatales, se inicia un período –que perdura hasta la actualidad– en el que el paradigma de la erradicación dejó paso al de la radicación. El sustrato de toda una serie de medidas legales sancionadas desde entonces pondrá especial énfasis en el arraigo y el acceso a la tierra como principal medio para garantizar la integración a la Ciudad de la población residente en este tipo de hábitat. Las políticas estarán orientadas a la regularización dominial y a solucionar problemas vinculados a aspectos urbanos y ambientales.

Durante los primeros años del gobierno de Carlos Menem, bajo el plan de Reforma del Estado (Ley N° 23.697/89), comienzan a delinearse las herramientas tendientes a efectivizar la política de radicación. El Estado nacional transfirió tierras de su propiedad a los estados provinciales y a la municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para su posterior venta a sus ocupantes o para ser utilizadas en planes de vivienda social, iniciativa que se institucionalizó mediante la creación del Programa Nacional de Tierras Fiscales-Programa Arraigo (Decreto 2441/91),¹⁷ ratificado a nivel de la Ciudad de Buenos Aires mediante dos decretos: el N° 1001/90 y el N° 1737/90.

Las tierras fiscales a ser transferidas correspondían a las ocupadas por las villas N° 15, 20, 21-24 y 31, una superficie aproximada de 905.860 m² donde residía un total de 30.986 personas. Para el proceso de compra-venta se empleó el procedimiento de transferencia colectiva, es decir, que la escritura traslativa de dominio se realizaba a nombre de organizaciones sociales legalmente reconocidas integradas por los habitantes de estos asentamientos. En 1992 se firman los decretos de transferencia de tierras a las organizaciones de las villas N° 15 de Ciudad Oculta, 20 de Lugano y 21-24 de Barracas.

Si bien esta medida implicó modificar el estatuto legal de los habitantes de estos asentamientos –que dejan de ser considerados usurpadores ilegales–, el proceso de transferencia de tierras a sus ocupantes enfrentó en la práctica diversas dificultades. Una vez firmado el boleto de compra-ven-

17 El Programa Arraigo tenía previsto para el Área Metropolitana de Buenos Aires dar solución a los 144.000 habitantes de 119 asentamientos, de los aproximadamente 580.000 habitantes de ocupaciones de tierras (Clichevsky, 2003, p. 38).

ta, las organizaciones debían desarrollar un sistema que les asegurara una recaudación suficiente para cumplir con los pagos mensuales de la tierra. El municipio era responsable por la ejecución de las obras de infraestructura que permitirían la urbanización definitiva de las villas. El atraso en dichas obras dificultaba las tareas de persuasión por parte de las organizaciones vecinales, ya que no tenían elementos concretos para convencer a las familias de continuar efectuando sus aportes. Desde la perspectiva de la población, lo único que había cambiado era que ahora debían pagar por algo que antes era gratuito (Agostinis, 1994, p. 7). El no cumplimiento por parte del municipio de las obras de urbanización impidió, asimismo, que se avanzara en el loteo y en la regularización dominial, objetivos de esta política.¹⁸

La sanción de la Ordenanza 44.873 de marzo de 1991, que incorporó a las villas como distrito de zonificación del Código de Planeamiento Urbano, significó el reconocimiento de estos asentamientos como áreas residenciales, lo cual implicó legalizar el proceso de urbanización informal como una modalidad de producción del hábitat.

Para finales de la década de 1990, las nuevas condiciones estructurales producto de los cambios socioeconómicos que las políticas de orientación neoliberal habían generado, afectaron fuertemente la capacidad económica de los sectores populares. El costo de habitar la Ciudad se elevó a causa de inversiones público-privadas en materia de reforma urbana, de un mayor costo de servicios públicos privatizados y de fuertes inversiones privadas en nuevas tipologías residenciales que modificaron el mercado habitacional y de tierra urbana.

En diciembre de 1998, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹⁹ sancionó la Ley 148, que declaraba de atención prioritaria la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios. Se estableció la creación de una Comisión Coordinadora Participativa (CCP) integrada por representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad, así como por vecinos, cuya función sería el diagnóstico, propuesta, planificación y seguimiento de la ejecución de las políticas

18 Asimismo, desde el punto de vista legal hay problemas no resueltos: la declaración de innecesariedad de las tierras puede demorar muchos años –ya que los propietarios estatales cuyas tierras deben regularizarse pueden tener objetivos a veces contradictorios con el Programa–, al igual que la mensura de las mismas y su posterior subdivisión y aprobación por los organismos competentes (Clichevsky, 2003, p. 38).

19 A partir de 1996, la Ciudad pasó a tener estatus de estado provincial, con su Constitución y su Poder Legislativo.

sociales habitacionales y los lineamientos generales de un programa integral de radicación y transformación definitiva de las villas en barrios. Sin embargo, este objetivo aún no se ha cumplido y, bajo la órbita del Programa de Integración de Asentamientos Precarios llevado adelante por el Instituto de Vivienda se realizaron, sobre todo, intervenciones de mejora de infraestructura y de equipamiento comunitario.

La crisis económica-institucional de 2001 marcó la eclosión de un modelo que se comenzó a implementar a mediados de la década del 70 y que se profundizó en la década del 90. Sus consecuencias más impactantes fueron que, en un período muy corto de tiempo, se produjo un aumento notable del porcentaje de hogares que con sus ingresos no alcanzaban a cubrir sus necesidades alimentarias (4% de los hogares y 6,3% de las personas bajo la línea de indigencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –CABA–) y un aumento del porcentaje de los hogares por debajo de la línea de la pobreza (13,4% de los hogares y 19,8% de las personas en la CABA). El balance final fue el empobrecimiento y deterioro de las condiciones de vida de los sectores populares y de amplios estratos de las capas medias.

Una de las formas en que dicha situación se manifestó a nivel de la ciudad fue la aparición de lo que se ha denominado “nuevos asentamientos urbanos”, emplazados en ciertos espacios vacantes dispersos en la trama urbana –debajo de los puentes, a la vera de las vías del ferrocarril, entre otros– sin posibilidades de urbanización futura. Caracterizados por la extrema precariedad de sus construcciones y carentes de los mínimos servicios, son una muestra más de las formas en que las familias de escasos recursos intentan hacerse de un lugar de residencia en la Ciudad. Según el análisis de distintas fuentes consultadas, en 2007 su número oscilaría entre 30 y 40. Probablemente la aparición de estos asentamientos esté vinculada a la ocupación desarrollada por los cartoneros, los que construyen sus viviendas en espacios donde pueden clasificar los residuos y que se encuentran cercanos a los lugares de venta de los mismos.

A la par que surge este nuevo fenómeno, se observa un crecimiento en la extensión territorial de algunas villas y el aumento de la densidad poblacional en otras mediante el desarrollo de construcciones en altura. En la Villa 31 de Retiro, solo por mencionar uno de los casos que ha tomado más estado público, la construcción en altura generó un mercado informal de alquiler y de compra-venta de piezas y/o viviendas que responde a la demanda de aquellos sectores sociales que no pueden acceder a otro tipo de vivienda, por ejemplo, al arriendo de piezas en inquilinatos y hoteles pensiones.

A partir del año 2002, bajo la Ley 470 que declaró Área de Desarrollo al sector sur de la Ciudad²⁰ y creó la empresa estatal Corporación Buenos Aires Sur, las 12 villas ubicadas en esa zona (Mapa 1) pasaron a estar bajo la órbita de dicha empresa, encargada de urbanizarlas. Los objetivos para esta gestión vuelven a ser la regularización integral de cuatro asentamientos medianos y chicos, la relocalización de los asentamientos en situación de habitabilidad crítica e iniciar acciones en todos los asentamientos asegurando la presencia del Estado en el sur de la Ciudad. Las villas 31 y 31 bis y Rodrigo Bueno, muy cercana a la Reserva Ecológica de la Ciudad, quedaron bajo la órbita del Instituto de Vivienda de la Ciudad.

Lo cierto es que desde el retorno de la institucionalidad democrática hasta la realización del Censo Nacional del 2001 la población residente en villas creció más de 10 veces, en tanto que dicho crecimiento se duplica si se toma la estimación de 170.000 habitantes para el año 2007 efectuada por la Sindicatura General de la Ciudad. Cualquiera de estas cifras que se mencionan nos indica que las villas de emergencia no solo han permanecido en el tiempo, sino que su población se incrementa año a año.

A modo de conclusión

En sus orígenes, estos hábitats de la pobreza se encuentran vinculados a una misma necesidad: el alojamiento en la Ciudad, ámbito donde se encuentran las oportunidades de empleo y el acceso a toda una serie de bienes y servicios sociales. Sin embargo, surgen diferencias en cuanto a la forma en que las familias satisfacen dicha demanda: el arriendo de piezas *versus* asentarse en las villas de emergencia, estrategia autogestionada desde sus orígenes por la población.

La persistencia de estos hábitats a lo largo del tiempo nos habla de las formas en que se produce la apropiación y uso del espacio urbano por parte de los sectores sociales de más escasos recursos, diferentes modos en que las familias y personas encuentran una alternativa de alojamiento.

20 El sector incluido abarca la zona delimitada por la Avenida General Paz, el Riachuelo, el Canal que deslinda la península de Dársena Sur de la ex Ciudad Deportiva y de la Reserva Ecológica, Av. España (continuación de Av. Tristán Rodríguez, desde Fuente de las Nereidas hacia el sur), calle Elvira Rawson de Dellepiane (continuación de Brasil /el puente de Dársena 1/Dársena Sur y la ex Av. Costanera), Av. Ing. Huergo, Av. San Juan (incluyendo las parcelas frentistas de la vereda norte), Av. Directorio (incluyendo las parcelas frentistas de la vereda norte), Av. Escalada (incluyendo las parcelas frentistas de la vereda este), Av. Juan B. Alberdi (incluyendo las parcelas frentistas de la vereda norte), Av. General Paz (Art. 1º).

to, manifestaciones de la segregación socioespacial urbana en la Ciudad. Sin embargo, la persistencia no oculta las particularidades que asumió su evolución en un lapso de casi 150 años. El descenso en la proporción de población alojada en los inquilinatos no significó la desaparición del alquiler de cuartos en esta modalidad sino la aparición de nuevas formas de obtención de renta empresaria y de nuevas condiciones legales para los alojados. Las villas más antiguas se fueron consolidando aun después de la erradicación compulsiva; otras siguieron recibiendo nuevos habitantes; en algunas se generaron submercados informales de compra-venta y alquiler de viviendas, se intensificó el uso intensivo del espacio y se desarrollaron las organizaciones de la población.

Las acciones implementadas por el Estado a lo largo del extenso período analizado fueron diferentes para cada tipo de hábitat. En los conventillos o inquilinatos las intervenciones públicas entre fines del siglo XIX y comienzos del XX tuvieron mayormente el sesgo de controlar que la escasa salubridad en estos establecimientos afectase al resto de la población, así como la inquietud por evitar la extensión de la conflictividad social, en el marco de los reclamos por la rebaja de los alquileres. Desde mediados del siglo XX, la atención de los organismos del gobierno local se centrará en los hoteles-pensión a través de la conformación de un marco legal y de control destinado a regular las condiciones de funcionamiento.

Los hoteles-pensión, en tanto constituyen en la gran mayoría de los casos la residencia permanente de personas o familias durante lapsos prolongados, deben ser caracterizados como *seudo-hoteles*. Sin embargo, un porcentaje menor de este universo cumple la función de alojamiento transitorio (por ejemplo: quienes se trasladan a la Ciudad para tratamientos médicos, para efectuar trámites personales, por trabajos ocasionales u otros motivos).

En diferentes coyunturas históricas, el peso de la intervención se inclinará más hacia sostener la rentabilidad de la oferta o, en otras, a reducir los riesgos a los que están expuestos sus “huéspedes”. Los hoteles conforman una “caja de Pandora” que el Estado no está dispuesto a abrir, no tanto por temor a saber con qué se encontrará sino, antes bien, porque no hay respuestas para lo que se deja al descubierto, no hay estrategias organizadas para responder a la necesidad habitacional de los “habitantes-pasajeros”. La tensión entre hacer un control efectivo de las condiciones en que funcionan los “hoteles-vivienda” y aplicar la fuerza de la ley para proceder a su cierre temporal o definitivo sigue sin resolverse; esta también es una cuestión persistente en el tiempo.

En el caso de las villas, la ocupación de tierras y la consolidación de estos asentamientos como enclaves de pobreza en el interior de la trama urbana ameritó intervenciones por parte del Estado que variaron, según las épocas y los contextos políticos, entre la erradicación definitiva y la radicación *in situ*. A partir del retorno de la institucionalidad democrática, las acciones se sustentan en el reconocimiento legal del derecho de los habitantes de las villas a residir en dichas tierras, siendo la incorporación al tejido urbano de la Ciudad la estrategia de integración propuesta. Sin embargo, a poco menos de un año del Bicentenario las declaraciones no se han concretado aún en hechos y la transformación de las villas en barrios todavía es una cuenta pendiente a la que se suman nuevos fenómenos tales como el mercado de alquiler/venta en villas o los NAU.

Al igual que a principios del siglo XX, amplios sectores de la población en la Ciudad continúan enfrentándose a dificultades en el acceso a una vivienda digna, meta que depende cada vez más de la intervención del Estado y menos de sus propios recursos.

Bibliografía

- AGOSTINIS, S. (1994), “La transferencia de tierras a los villeros en el proceso de reestructuración del Estado”, en *Cuadernos de PROHA*, n° 4, Buenos Aires, Programa Hábitat (PROHA). pp. 1-15.
- BELLARDI, M. y A. DE PAULA (1986), *Villas Miserias: origen, erradicación y respuestas populares*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- BLAUSTEIN, EDUARDO (2001), *Prohibido vivir aquí*, Buenos Aires, Comisión Municipal de la Vivienda.
- CANITROT, A. (1980), *Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981*, Buenos Aires, Estudios CEDES, vol. 3, n° 10.
- CLICHEVSKY, NORA (1997), “Regularización dominial, ¿solución para el hábitat ‘popular’ en un contexto de desarrollo sustentable?”, en B. CUENYA y A. FALÚ (comps.), *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*, Buenos Aires, Colección CEA-CBC.
- (2003a), “Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires”, en *Revista Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, XXXV, pp. 347-374.
- (2003b), “Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunos interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina”, en *Serie Medio Ambiente y Desarrollo*, n° 75, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 3-78. Disponible en www.cepal.org.stg
- CRAVINO, M. C. (2006), *Las villas de la Ciudad. Mercado e informalidad urbana*, Buenos Aires, Ed. Departamento de Publicación de la UNGS.
- CUENYA, B. (1997), “Descentralización y política de vivienda en Argentina”, en B. CUENYA y A. FALÚ (comps.), *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*, Buenos Aires, Colección CEA-CBC.

- (1988), *Inquilinatos en la Ciudad de Buenos Aires. Referentes teóricos e históricos y un estudio de caso en el barrio de Almagro*, Buenos Aires, CEUR.
- DÁVOLOS, P., M. JABBAZ y E. MOLINA (1987), *Movimiento villero y Estado (1966-1976)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES (2006), *Informe de Situación. Desalojos de Nuevos Asentamientos Urbanos*, Buenos Aires.
- DE LA TORRE, L. (1983), "La ciudad Residual", en JOSÉ LUIS ROMERO y LUIS ALBERTO ROMERO (dirs.), *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*, Tomo II, Buenos Aires, Editorial Abril.
- FACCIOLO, A. M. (1981), "Crecimiento industrial, expansión metropolitana y calidad de vida", en *Desarrollo Económico*, vol. 20, n° 80, Buenos Aires, IDES, enero-marzo.
- INDEC (1984), "La pobreza en la Argentina", Buenos Aires, Serie Estudios INDEC.
- LIERNUR, P. (1984), "Buenos Aires: la estrategia de la casa autoconstruida", en AA.VV., *Sectores Populares y vida urbana*, Buenos Aires, CLACSO.
- MARTÍNEZ, C. (2004), "Juegos de reconocimiento del derecho al espacio urbano en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de la política de radicación de villas", en *Lavbo-ratorio on line. Revista de Estudios Sobre Cambio Social*, año IV, n° 16, Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales-UBA. Disponible en: <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/lavbo.htm>
- MAZZEO, V. (2009), "Relaciones entre modernidad, espacio y vida social en Buenos Aires. Desde fines del siglo XIX hasta mediados del siglo XX", en *Mundo Urbano*. Disponible en: <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php>
- OSZLAK, O. (1991), *Merecer la Ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, Estudios CEDES-Hvmanitas.
- PASTRANA, E. (1980), "Historia de una villa miseria de la Ciudad de Buenos Aires (1948-1973)", en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XIV, n° 54, México D.F., Sociedad Interamericana de Planificación, pp. 134-142.
- PASTRANA, E., M. BELLARDI, S. AGOSTINIS y R. GAZZOLI (1995), "Vivir en un cuarto. Inquilinatos y hoteles-pensión en Buenos Aires", en *Medio Ambiente y Urbanización*, n° 50/51, Buenos Aires, IIED-AL.

- PÍREZ, P. (1994), *Buenos Aires Metropolitana. Política y Gestión de la ciudad*, Buenos Aires, CEAL.
- PROGRAMA ARRAIGO (1994), *Marco teórico para una política nacional de tierra, vivienda y desarrollo urbano-ambiental sustentable*, documento final del Proyecto PNUD ARG.92/012, “Programa Nacional de Tierras”, PNUD-Comisión de Tierras Fiscales Nacionales.
- RECALDE, H. (1994), “La vivienda popular en Buenos Aires (1870-1930) a través de las fuentes médicas”, en *Todo es Historia*, n° 320, Buenos Aires.
- RIVAS, E. (1977), “Estudio analítico de un submercado de vivienda: arrendamiento de piezas”, informe final de investigación, Buenos Aires, CEUR/ITDT (mimeo).
- (1991), “Mercado y submercados de vivienda (Alquiler de habitación)”, en R. GAZZOLI (comp.), *Inquilinatos y Hoteles*, Buenos Aires, CEAL, Biblioteca Política, n° 328.
- ROMERO, J. L. (1976), *Latinoamérica, las ciudades y las ideas*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- SCHTEINGART, M., A. M. FACCIOLO, M. KNALLINSKY, A. TORIBIO y B. BROIDE (1974), “Políticas de vivienda de los gobiernos populares para el área de Buenos Aires”, en *SUMMA*, n° 71, Buenos Aires, Ediciones SUMMA.
- SCOBIE, J. (1977), *Buenos Aires. Del centro a los barrios, 1970-1910*, Buenos Aires, Ed. Solar/Hachette.
- SECRETARÍA DE VIVIENDA y ORDENAMIENTO AMBIENTAL (SVOA)-MINISTERIO DE SALUD y ACCIÓN SOCIAL DE LA NACIÓN (1988), *Situación socio-habitacional del Área Metropolitana de Buenos Aires*, Buenos Aires, SVOA.
- SINDICATURA GENERAL DE LA CIUDAD (2007), *Informe Especial UPE N°3. Asentamientos precarios, villas, NHT, inmuebles intrusados, barrios municipales y complejos habitacionales*, Buenos Aires.
- SURIANO, J. (1984), “La huelga de inquilinos de 1907 en Buenos Aires”, en AA.VV., *Sectores Populares y vida urbana*, Buenos Aires, CLACSO.
- TORRADO, S. (2007), “Estrategias de desarrollo, estructura social y movilidad”, en SUSANA TORRADO (comp.), *Población y bienestar en la Argentina del Primero al Segundo Centenario. Una historia social del siglo xx*, Tomo I, Buenos Aires, Secretaría de Cultura de la Nación-Edhasa.

- TORRES, J. C. (1983), “La ciudad y los obreros”, en J. L. ROMERO y L. A. ROMERO, (dirs.), *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*, Tomo II, Buenos Aires, Editorial Abril.
- TORRES, H. (2006), *El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990)*, Buenos Aires, Ediciones FADU. Disponible en: www.fadu.uba.ar/publicaciones/cat_dif_n03.pdf.
- TORRES, H. y M. SCHTEINGART (1973), “La estructura espacial interna de la Región Metropolitana de Buenos Aires en 1970 (Caracterización social y funcional)”, en *Revista Interamericana de Planificación*, vol. VII, n° 26, Buenos Aires, junio.
- VIÑUALES, G. (1984), “Ideas y realidades de la arquitectura residencial en Buenos Aires a fines del siglo XIX”, en AA.VV., *Sectores Populares y vida urbana*, Buenos Aires, CLACSO.
- YUJNOVSKY, O. (1974), “Revisión histórica de la política de vivienda en la Argentina desde 1880”, en *SUMMA*, n° 72, Buenos Aires, Ediciones SUMMA.
- (1983), “Del conventillo a la villa miseria”, en JOSÉ LUIS ROMERO y LUIS ALBERTO ROMERO (dirs.), *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*, Tomo II, Buenos Aires, Editorial Abril.
- ZICCARDI, A. (1984), “El tercer gobierno peronista y las villas de emergencia de la Ciudad de Buenos Aires (1973-1976)”, en *Revista Mexicana de Sociología*, 4/84, México D.F., Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, octubre-diciembre, pp. 145-172.

