

ESTRATEGIAS INTERDISCIPLINARIAS Y PARTICIPATIVAS DE COMUNICACIÓN  
Y DIVULGACIÓN DE LAS PROBLEMÁTICAS QUE INVOLUCRAN

# MARGINACIONES SOCIALES

EJES HÁBITAT Y TRABAJO



UNIVERSIDAD DE  
BUENOS AIRES



**PIUBAMAS**

PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO  
DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
SOBRE MARGINACIONES SOCIALES





# Estrategias interdisciplinarias y participativas de comunicación y divulgación de las problemáticas que involucran marginaciones sociales

Margarita Robertazzi  
(coordinadora)



UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

**PIUBAMAS**

PROGRAMA INTERDISCIPLINARIO  
DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
SOBRE MARGINACIONES SOCIALES

Estrategias interdisciplinarias y participativas de comunicación y divulgación de las problemáticas que involucran marginaciones sociales / Margarita Robertazzi ... [et al.] ; coordinación general de Margarita Robertazzi. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Secretaría de Ciencia y Técnica, 2017.  
130 p. ; 21 x 15 cm.

ISBN 978-950-29-1638-5

1. Sociología. 2. Marginación Social. 3. Cooperativas de Trabajo. I. Robertazzi, Margarita II. Robertazzi, Margarita, coord.  
CDD 302.07



Eudeba  
Universidad de Buenos Aires

Primera edición: octubre de 2017

© 2017  
Editorial Universitaria de Buenos Aires  
Sociedad de Economía Mixta  
Av. Rivadavia 1571/73 (1033) Ciudad de Buenos Aires  
Tel: 4383-8025 / Fax: 4383-2202  
[www.eudeba.com.ar](http://www.eudeba.com.ar)

Diseño de tapa: *Alessandrini & Salzman*

Impreso en Argentina  
Hecho el depósito que establece la Ley 11.723

# POLÍTICAS HABITACIONALES EN LAS POLÍTICAS URBANAS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES<sup>1</sup>

SANDRA INÉS SÁNCHEZ<sup>2, 3, 4</sup>

Si bien fue contemplado en la Constitución de la Ciudad, el derecho a la vivienda digna nunca fue reglamentado, y su aplicación resulta conflictiva pues, además, colisiona con el derecho a la propiedad privada; en tanto la función social de la propiedad tampoco está prevista en la Constitución. Con la autonomía de la ciudad, también se planteaban desafíos en las problemáticas urbanas y habitacionales conforme con las nuevas capacidades estatales en la creación de nuevas instituciones, con el objetivo de desarrollar de manera integral y participativa la definición de políticas públicas.

La cuestión participativa atraviesa dicha Constitución, desde el artículo 1º, que sostiene que la ciudad: “organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa”. Agrega también, que “todos los actos de gobierno son públicos”.

Desde el año 2007, las políticas habitacionales han estado signadas por: un retorno a los desalojos masivos, la subejecución presupuestaria de los programas habitacionales, el uso a discreción del veto de las leyes sociales

1. Este trabajo se desarrolló en el marco de los siguientes proyectos subsidiados de investigación: el proyecto UBACyT “Derecho y justicia en las problemáticas habitacionales: el rol de las instituciones y las organizaciones sociales”, con sede en el ISU/FADU/UBA; y el Proyecto PS4 “Modelos e imaginarios suburbanos en Buenos Aires: formas y modos de habitar”, con sede en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Abierta Interamericana (FAU-UAI)-Programación Científica 2016-2017.

2. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Instituto Superior de Urbanismo, Territorio y el Ambiente. Buenos Aires, Argentina.

3. CONICET. Buenos Aires, Argentina.

4. Universidad Abierta Interamericana, Centro de Altos Estudios en Arquitectura y Urbanismo. Buenos Aires, Argentina.

sancionadas en la Legislatura, el fomento de los negocios inmobiliarios y la venta de tierra pública. Con la asunción de Mauricio Macri como presidente de la República Argentina, María Eugenia Vidal como gobernadora de la provincia de Buenos Aires, y Horacio Rodríguez Larreta como jefe de Gobierno de la ciudad, se inició un proceso de concentración del poder político que se vio reforzado con nuevas alianzas en el ámbito de la Legislatura y en la Cámara de Diputados que afianzaron los lineamientos de sus políticas públicas urbanas.

El año 2016 marcó, en este sentido, un escenario de inflexión, pues se definieron una serie de proyectos de obra pública de gran envergadura que fueron acompañados por cambios en la organización gubernamental, y en los instrumentos de reglamentación, control y regulación urbana. Entre los más relevantes: la ley 5558, que crea la “Agencia de Bienes Sociedad del Estado” (ABSE) (GCABA, 2016); los comienzos de la construcción de la Villa Olímpica; el plan de Larreta de inversión de 7.069 millones en diferentes “líneas de acción” para cinco villas de la ciudad –villas 31-31 bis, 20, Rodrigo Bueno, Lamadrid y Playón de Chacarita–; la creación del Paseo del Bajo, y del Distrito Joven.

Junto con este proyecto se creaba la ABSE, que se abocaría primero a la venta del predio de Tiro Federal, mientras desde el gobierno se promovía simultáneamente la venta de terrenos de Casa Amarilla, del Predio Ferial El Dorrego,<sup>6</sup> del Centro Cultural Recoleta, y se concesionaban también para explotaciones comerciales los del Centro de Exposiciones, de la Costanera Norte y la Plaza Houssay.

El proyecto de la ley 5558 surgió del Poder Ejecutivo a fines del año 2015 como la creación de un “Parque de la Innovación” en el barrio de Núñez, en el predio donde funciona el Tiro Federal Argentino. En resonancia con la política urbana de creación de polos, se enmascaraba un megaproyecto inmobiliario con la supuesta creación de un “polo educativo”; una suerte de campus educativo y científico donde se construirían edificios de dominio público y privado ligados a la “innovación”, que involucra a universidades e institutos públicos y privados.

Contemporáneamente con su lanzamiento, hacia marzo del año 2016, desde el Observatorio del Derecho a la Ciudad se denunciaba la privatización de más de 170 hectáreas de tierras públicas (ODC, 2016). En este contexto, vecinos, organizaciones comunales y el mismo observatorio difundieron el *flyer* que circuló en el sur de EEUU en el año 2015, en el que bajo el título

5. Contó con la adhesión de la Sociedad Central de Arquitectos.

6. Localizado en el Distrito Audiovisual, en donde se concentran todas las oficinas del GCBA que trabajan en esta industria.

“*Opportunities are coming*”, con el sello del gobierno de la ciudad, se mostraba el *render* de un proyecto de torres de departamentos diseñadas en el predio del Tiro Federal como ejemplo de inversión inmobiliaria cuando en el país aún no se hablaba del proyecto oficialmente.

Con la ABSE se terminaba de instituir una modalidad de gestión de inmuebles del Estado local que había comenzado con la creación de la Corporación Antiguo Puerto Madero y continuó con la Corporación Buenos Aires Sur. Estas modalidades de gestión colisionan con la implementación de la Ley de Comunas y con los proyectos de Ley de Presupuesto Participativo, que implican la descentralización y autonomía de las comunas en aspectos decisionales claves en torno a la gestión de los equipamientos urbanos, servicios y vivienda, para los cuales la tierra pública es fundamental.

También colisionan con los criterios participativos presentes en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, y con el mismo Plan Urbano Ambiental, que contempla en los inicios de su formulación un instrumento de promoción clave como la creación “de un banco y un fondo para tierras urbanas y estímulos de financiamiento para el desarrollo de programas de infraestructura, equipamiento y/o renovación urbana”, y que se ratificaría con la creación del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires, en el año 2003, con el traspaso a este instituto de las tierras e inmuebles aptos para fines habitacionales, cosa que no ha sucedido.

En el marco de ley 5558, con la discusión del proyecto de ley de creación del Distrito Villa Olímpica y Urbanización del Parque de la Ciudad, se reinstaló en el debate la posibilidad de generar suelo calificado para solucionar el déficit habitacional frente a la especulación inmobiliaria. A estas cuestiones, se sumó la urbanización de las villas, que resultó otra gran oportunidad de generar negocios inmobiliarios con suelo público. Entretanto, el discurso oficial se focalizó en argumentar el recurso del endeudamiento externo y la venta de tierras públicas como condición de la urbanización.

## VILLAS Y GRANDES EMPRENDIMIENTOS DEL AÑO 2016

La urbanización de la Villa 20 es un logro de la larga lucha de los vecinos, pero surge a partir del gran negocio inmobiliario en torno a la Villa Olímpica, que implica venta de tierras públicas. En la villa 31, el proyecto es desplazar la autopista y generar un paseo elevado a la manera del neoyorquino High Line Park y luego está prevista la urbanización. En la villa Rodrigo Bueno, la propuesta fue destrabar el más importante emprendimiento inmobiliario de IRSA en la ciudad, una suerte de gran Dubai argentina en los terrenos de la



ex Ciudad Deportiva de La Boca, donde se montarían los “Solares de Santa María”. En el Playón de Chacharita no puede hablarse de integración a la ciudad porque se encuentra emplazado en un sitio neurálgico. El proyecto consiste entonces en la apertura de la Avenida Triunvirato y demás vías de circulación, que dejarán en pie solo el 25% del casco histórico de la villa y de las viviendas.

El proyecto de ley de urbanización de la Villa 20, si bien nació del consenso entre el gobierno y los vecinos del barrio, experimentó sustanciales transformaciones respecto de la versión original. Dicho proyecto ha sentado precedentes en este escenario y se ha consolidado como modelo de referencia para las otras villas.

En la primera audiencia pública por la urbanización de la Villa 20,<sup>7</sup> los vecinos reclamaron algunos aspectos dejados de lado que figuraban en el proyecto original: la consideración de los inquilinos, el desglose por familias y la simultaneidad de las obras con la Villa Olímpica; además de la creación de equipamiento necesario, entre ellos, el postergado Hospital Grierson. Las viviendas que se construirán resultan insuficientes para cubrir el déficit. Mientras tanto se discute si se otorgarán, una vez finalizadas las olimpiadas juveniles, solo el 25% de las viviendas a los vecinos de la Comuna 8 o si se podría o debería aumentar ese porcentaje. Bajo el argumento del “*social mixing*” se justifican las concepciones sociourbanas del gobierno de la ciudad, que encuentra una oportunidad para experimentar a manera de laboratorio cierta mixtura social forzada.

El “Acuerdo por la urbanización de las villas” –presentado el 11 de octubre de 2016– significó otra instancia de organización –por parte de los vecinos, organizaciones sociales y políticas, asociaciones civiles como ACIJ, y las universidades– de colaborar en la gestión del proceso de urbanización, en las diferentes etapas, desde una perspectiva de derechos. Pero lamentablemente, este documento no circuló debidamente en los barrios y su incidencia no fue más allá de las fuerzas que se unieron en la condensación de todos sus presupuestos.

Otra índole de eventos, también en el mes de octubre, surgió como propuesta desde la Comuna 8, que convocó al “1° Encuentro: Debatir y organizarnos por una re-urbanización integral de todas las villas de la ciudad” (29/10), destinado a todos los que integraban las distintas “Mesas de Urbanización” de las villas de la ciudad, para intercambiar experiencias en torno a los procesos de “reurbanización”, tal como los llaman los mismos

7. Celebrada el 8 de noviembre de 2016.

vecinos.<sup>8</sup> Este evento demostró la densidad experiencial de tales procesos y colaboró en el análisis de los proyectos específicos de cada barrio para poder rentabilizar las experiencias.

Entretanto, en los inicios de los procesos de urbanización de cada villa, organizaciones sociales, políticas, vecinos y las diferentes mesas de urbanización, colisionan y buscan nuevos espacios y roles con sus diferentes alianzas y liderazgos que reclaman una real participación en los procesos de gestión.

El artículo 4 del proyecto de ley de urbanización del Playón de Chacarita dice en su versión original del IVC lo siguiente: “La creación de la Mesa de Gestión Participativa (MGP) de ningún modo modifica y/o elimina el rol del Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (conf. Art. 3 de la Ley 1251). Dicho organismo, luego de la deliberación y/o debate llevado a cabo en la MGP, asesorará al Jefe de Gobierno respecto al mejor proyecto de reurbanización para el barrio”. En este artículo impuesto en todos los proyectos de ley se desmascaran las verdaderas implicancias de lo participativo.

### **POLÍTICAS HABITACIONALES FRENTE A LOS DESALOJOS**

En torno a los desalojos, respecto de los hoteles, pensiones e inquilinatos, desde fines de la década del noventa, las opciones siguen siendo las mismas, el subsidio habitacional o los dispositivos como paradores y hogares y la ley 341. El subsidio habitacional no resuelve la situación definitiva ni coyuntural de las personas que quedan en “situación de calle” con motivo de los desalojos. Solo garantiza el negociado de los establecimientos que lucran con las personas en situación de emergencia a quienes finalmente están destinados los subsidios. Además, la posibilidad de percibir el monto total en un solo pago constituye un mecanismo de expulsión de grupos poblacionales del casco urbano, a la vez que invalida la percepción de otro tipo de beneficio social a futuro.

Los subsidios y amparos habitacionales constituyen un agujero negro institucional de larga data que se remonta a la década del noventa; políticas cuyo impacto no se puede evaluar debido a su automatismo y falta de registro estadístico. Además, drenan recursos del Estado en soluciones provisionales, si es que pueden llamarse soluciones cuando, con esas mismas inversiones, podrían brindarse definitivas.

8. Tuvo lugar el 29 de octubre en la Escuela Primaria N°19, Hermanos Latinoamericanos de Lugano.

Los paradores nocturnos inmovilizan a las personas que se alojan en ellos, que deben invertir la mayor parte del día en reservar por medio de filas su lugar, para lograr ingresar a la noche, lo que les imposibilita desarrollar su vida personal y laboral.

El sistema de hogares (para hombres o mujeres con hijos) divide a los grupos familiares y, con sus regímenes de convivencia y horarios de ingreso y salida, hace prácticamente imposible la inclusión laboral de las mujeres, generalmente a cargo del grupo familiar.

La ley 341 está prácticamente desfinanciada y desmantelada. Las pocas cooperativas de vivienda que aún subsisten bajo su operatoria presentan situaciones disímiles, que se dividen entre aquellas que tienen los fondos de su crédito totalmente congelados por el IVC y otras (la minoría) que todavía siguen construyendo, con trabas administrativas de índole diversa interpuestas por este organismo estatal. Así y todo, desde organizaciones sociales relacionadas al cooperativismo se abocaron durante el año 2016 a la promoción de esta operatoria a nivel nacional. Entretanto, desde el gobierno local, la aplicación de la ley para salidas individuales en casos de emergencia de desalojos que hubo durante este año indica la voluntad de desvirtuar su espíritu cooperativista esencial.

En el contexto de los desalojos del año 2016, las “Asambleas Populares por el Derecho a la Vivienda”, promovidas por la Coordinadora de Inquilinos de Buenos Aires (CIBA), fortalecieron los mecanismos de debate y articulación a los efectos de generar estrategias de resistencia y reflexiones en torno a la negociación de posibles soluciones. Las fuerzas se focalizaron, más que en la resistencia, en fortalecer las capacidades de negociación de salidas habitacionales.

A comienzos del mes de septiembre del año 2016, el Movimiento Popular La Dignidad montó en la Plaza del Congreso un parador para personas en situación de calle una protesta que se extendió por cerca de dos meses. Si bien el propósito central era “albergar a familias en situación de calle con el objetivo de visibilizar la problemática de los sin techo en la Ciudad” (Galarza, 2016), el reclamo resultó multicausal:

‘por la declaración de la emergencia social’ que ya fue solicitada en el Congreso, ‘por la construcción y asignación de viviendas dignas’, ‘por la apertura de la Ley 341 a cargo del IVC’, ‘la urbanización con radicación’, ‘la actualización del monto de los subsidios habitacionales’ y para solicitar ‘respuestas efectivas a las familias subsidiadas por la SENAF’ (Galarza, 2016).

A través de estos reclamos y acciones, cobró gran visibilidad la problemática. Aplicó además, La Dignidad, una encuesta sobre trayectoria habita-

cional a las personas en situación de calle que se acercaron al parador y que apuntó también a visibilizar la cifra real de personas en situación de calle, mayor a las 800<sup>9</sup> reconocidas por el gobierno, ya que no tiene en cuenta a los que cobran subsidios habitacionales ni a todos los que están en peligro de ser desalojados de manera más o menos inmediata.

### **POLÍTICAS URBANAS PARTICIPATIVAS**

La condición participativa del gobierno en materia habitacional ha resultado un discurso, una ficción política. En el caso de las comunas, la inacción y cooptación política de los juntistas comunales tensionan la capacidad propositiva de los consejos consultivos y apuntan a diluir sus esfuerzos. El 5 de mayo del año 2016, en el marco de una reunión del Consejo Consultivo de la Comuna 4, mientras se debatía el proyecto del gobierno de la venta de terrenos de Casa Amarilla para un megaemprendimiento cultural y deportivo del Club Boca Juniors, un grupo de personas agredió física y verbalmente a integrantes del consejo y organizaciones sociales del barrio de La Boca por lo que resultaron heridas de gravedad dos personas. Con motivo de estos hechos, vecinos, organizaciones sociales y políticas, y los consejos consultivos comenzaron a solidarizarse y organizaron tres encuentros intercomunales en los que manifestaron el repudio por las agresiones, a la vez que se organizaban progresivamente los diferentes ejes temáticos de reclamos: educación, espacio público y vivienda comunes para delinear las necesidades comunales de manera coordinada.

En este contexto, comenzaron a debatirse también los proyectos de ley para el funcionamiento de los consejos consultivos y las diferentes concepciones de autonomía de las comunas como una forma de resistencia respecto de una futura implementación de la Ley de Comunas, y como reclamo y llamamiento al reconocimiento del cuarto poder ciudadano, el de las comunas.<sup>10</sup>

9. Según el último censo de la ciudad, aproximadamente unas 800 personas duermen en las calles y conforman una población que se ha mantenido estable durante los últimos seis años, si bien la ONG Médicos del Mundo asegura que ascienden a más de 16000, si se considera a toda la población que reside en los dispositivos institucionales tales como paradores y hogares, a los que cuentan con subsidios habitacionales y a los que se encuentran en riesgo de desalojo (Télam, 2016).

10. Se convocó a "Integrantes de Consejos Consultivos Comunales, Organizaciones Sociales, Redes ciudadanas, fuerzas políticas, y vecinos". Los encuentros fueron los días: 4/6, 13/8 y 15/10.

## POLÍTICAS URBANAS EN LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

En el año 1998, con la ley 71, se creó el Consejo del Plan Urbano Ambiental (COPUA) encargado de definir los futuros modelos de ciudad, los lineamientos de desarrollo urbano, y los instrumentos de control y regulación. Si bien la redacción final del Plan Urbano-Ambiental (PUA) llevó once años, y este responde a otro escenario histórico, la cualidad participativa y consensuada –en tanto equilibrio de intereses sectoriales y territoriales– atravesó todo su accionar. El artículo 3 del PUA fijaba como objetivo “constituirse en el soporte del proceso de planeamiento y gestión de la ciudad, como política de Estado, a partir de la materialización de consensos sociales sobre los rasgos más significativos de la ciudad deseada y la transformación de la ciudad real” de manera tal que diera “respuesta acabada al derecho a la ciudad para todos sus habitantes”. Se establecían como instrumentos participativos: la “Comisión Asesora”; el “Foro Participativo Permanente”; la “Audiencia Pública” y la “Difusión”, y como rasgos a desarrollar los de una “ciudad integrada” en cuanto a la “vinculación de todas las zonas entre sí”, “policéntrica” respecto de la promoción de “una red de centros” secundarios, comunales y barriales “con identidad y pujanza propia”, “plural” como “un espacio de vida para todos los sectores sociales”, y “saludable” con condiciones de habitabilidad que garantizaran la “calidad ambiental y sostenibilidad” (COPUA, 2009: 29).

La falta de participación en la modificación de los instrumentos de planificación de la ciudad fue denunciada ya en el año 2012 en un informe de la auditoría (AGCBA, 2012). En el año 2016, la propuesta de reformulación del Código Urbanístico resultó una negociación del gobierno con los emprendedores inmobiliarios y en las instancias en que los actores supuestamente podían expresar sus puntos de vista, la participación fue sistemáticamente restringida; y además, en ellas no se transparentaron los documentos oficiales ni se comunicaron las transformaciones que se pretendía impulsar.

El Observatorio del Derecho a la Ciudad e integrantes de la Campaña por una Carta del Derecho a la Ciudad presentaron una acción de amparo en la que solicitaban la democratización de la discusión del nuevo Código Urbanístico.<sup>11</sup> Finalmente, en relación con la discusión del nuevo Código Urbanístico, el 24 de noviembre se dictó una medida cautelar que ordenaba al GCBA la elaboración y presentación de un cronograma de participación comunal.

11. La causa caratulada “Baldiviezo, Jonatan Emanuel Y OTROS C/ GCBA S/ Amparo”, Expediente N° A24068-2016, quedó radicada en el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad N° 4 a cargo de la Jueza Elena Liberatori.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Archivo General del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2012). Informe final de auditoría con informe ejecutivo proyecto N° 1.12.04 "Plan Urbano Ambiental". Auditoría de gestión período 2011. Diciembre de 2012 (AGCBA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Disponible en: [http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20130109\\_1320---Plan-Urbano-Ambiental.pdf](http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20130109_1320---Plan-Urbano-Ambiental.pdf). Consulta: 18/8/2016.
- Galarza, F. (2016). "Montaron un parador en medio de la Plaza del Congreso". *Noticias Urbanas* 7/9/2016. Disponible en: <http://www.noticiasurbanas.com.ar/?noticia=montaron-un-parador-en-medio-de-la-plaza-del-congreso>. Consulta: 10/2016.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2016). Ley 5558 (9/6/2016). Boletín Oficial Ciudad Autónoma de Buenos Aires 4917 (6/7/2016). Disponible en: <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5558.html>. Consulta: 7/2016.
- Consejo del Plan Urbano Ambiental. (2009). Ley 2930. Plan Urbano Ambiental (Buenos Aires: GCABA).
- Observatorio del Derecho a la Ciudad. (2016). "Avanza la creación de una inmobiliaria de tierras públicas: la Agencia de Bienes S.E." (29/3/2016). Disponible en: <http://www.observatoriociudad.org/?s=noticia&n=64>
- Télam (2016). "Aumentaron las personas en situación de calle en la Ciudad de Buenos Aires", en: Sociedad Informe12/7. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201607/154907-situacion-de-calle-ciudad.html>. Consulta: 13/10/2016.