

## 04 ¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas (Ciudad de Buenos Aires) Hilda Herzer, María Mercedes Di Virgilio, María Carla Rodríguez y Adriana Redondo

**RESUMEN** Durante los últimos años, se ha desatado un debate acerca de los efectos de los procesos de inversión y renovación en las áreas metropolitanas. Algunos abordan estos procesos desde la perspectiva de la incidencia de la globalización en las ciudades y concluyen que la profundización de los procesos de exclusión social tiende a generar una sociedad dual (Sassen, 1991).

Efectivamente, la terciarización de la economía, la privatización de los servicios urbanos, el desarrollo de un sector inmobiliario ligado a las nuevas formas de consumo y de recreación han transformado profundamente la organización económica, social y urbana de Buenos Aires metropolitana, a partir de la década del 90.

Estas intervenciones tienen en común el hecho de responder a una lógica privada reciclando, según un modelo similar, espacios dedicados anteriormente a actividades consideradas hoy obsoletas, recalificando pedazos del territorio, y provocando un aumento de los contrastes entre la zona degradada del Sur y el Norte siempre más moderno y más denso.

Durante muchos años se supuso que el rol del Estado a través de sus políticas públicas, tendía a formas de integración ¿Será que en el contexto actual la tendencia ha variado drásticamente y la lógica privada va haciendo cambiar pedazos de la ciudad sin tender a esa integración? ¿Será que se está en presencia de una tendencia hacia una mayor homogeneización, en términos económicos y sociales, del territorio urbano? ¿O será posible que en un mismo territorio convivan o se integren grupos socio-económicos claramente diferenciados? ¿O que tiendan a predominar el desplazamiento y la exclusión? ¿Qué tienen de diferente estas nuevas políticas públicas e inversiones privadas con respecto a las realizadas en décadas anteriores en relación al posible desarrollo de procesos de integración?

A fin de avanzar en el desarrollo de dichas preguntas, el trabajo analiza datos producidos en el marco del proyecto Procesos de cambio en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires, en ese marco se ha desarrollado una encuesta a jefes de hogar residentes en barrios de la zona sur, que comprende 500 hogares de San Telmo y Barracas y otros 500 en el barrio de La Boca. La encuesta releva la posición de los hogares en la producción con base en la indagación de la inserción del jefe del hogar en el mercado de trabajo, la posición del hogar en torno al hábitat, las percepciones acerca del cambio urbano y el turismo, etc. Asimismo, se relevan las intervenciones de los diferentes niveles del gobierno sobre el territorio de la Ciudad, intentando mostrar sus efectos en el territorio y, recuperando, la mirada de los habitantes de los barrios.

**Palabras clave** informalidad urbana | acceso al suelo urbano | acceso al mercado laboral | hábitat y pobreza

**SUMMARY** During the last years, a debate on the consequences of investment and renewal processes in metropolitan areas has unfolded. Some authors have approached these processes from the perspective globalization bears on the cities and conclude that the deepness of social exclusion processes tend to generate a dual society (Sassen, 1991) In effect, the tertiarization of the economy, the privatization of urban services, and the development of real state related to new forms of consumption and recreation have deeply transformed the economic, social and urban organization of metropolitan Buenos Aires since the 70' s. "After almost 20 years of deindustrialisation and decapitalisation (deterioration of urban services, and infrastructure, reduction of real state value) the grand urban interventions of the 90's integrated bits of the city to the globalized space and network society" (Keeling 1996). These interventions have in common the fact that they respond to a private logic, following a similar model, recycling spaces previously devoted to activities actually considered obsolete They requalify bits and pieces of the territory and produce an increase of the existing contrasts between the degraded southern area and the north always more modern, more dense.

During many years it was assumed that the role of the state, through its public policies, was to tend to forms of integration- what some authors have named "a great homogeneity within the heterogeneity" (Kessler, 1999) Is it possible that in the present context the tendency has dramatically changed and that private logic changes bits of the city without tending towards integration? Are we in the presence of a tendency towards more homogenization in economic and social terms in the urban territory? Or is it possible that in the same territory, groups socioeconomically differentiated are integrated? Or is it possible that displacement and exclusion tend to predominate? What do these policies have, or how they differ from the previous ones in relation to possible integration processes?

Having in mind these questions, our work analyzes data produced for our research project "Processes of change in the southern area of Buenos Aires city". Within this framework we developed a survey to 500 head households' residents in the southern area neighbourhoods- 500 in Barracas and other 500 in La Boca. The survey analyzes the position of the households in the production examining the head household insertion in the work force, the position of the household relative to the habitat, perceptions on urban change and tourism, etc. Likewise different government levels interventions on the city's territory are depicted, trying to show the effects on the territory and recovering the inhabitants view.

**Key words** urban informality | access to the urban ground | access to the labor market | habitat and poverty

**Hilda Herzer**

E-mail: centro@datamarkets.com.ar

**María Mercedes Di Virgilio**

E-mail: mdivirgilio@fibertel.com.ar

**María Carla Rodríguez**

E-mail: trébol@datamarkets.com.ar

**Adriana Redondo**

E-mail: aredondo@me.gov.ar

Las autoras son investigadoras del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino GermaNi (UBA).

**Fecha de recepción:** 19 | 11 | 2007

**Fecha de aceptación:** 05 | 06 | 2008

## 1. Introducción

Este trabajo interroga la relación entre informalidad urbana y las políticas públicas de renovación urbana. En este marco, se propone aproximarnos a las formas en las que se define(n) la(s) informalidad(es) en torno al hábitat en áreas urbanas consolidadas de la ciudad, intentando dar cuenta de las distintas vinculaciones con el ámbito de esas políticas públicas. Preguntas que orientan la indagación: ¿cuáles son los componentes de la informalidad en áreas urbanas consolidadas? ¿Cómo se vinculan (o no) con las inserciones en el mercado de trabajo, con el acceso al consumo (vivienda), etc.? ¿Existen distintos tipos de informalidad? ¿Es posible identificar grados de informalidad asociados no sólo con la vivienda? ¿Con qué otros factores se asocian? ¿Cómo se orientan (o no) las políticas públicas hacia estos sectores que definen informalmente su inserción en el territorio? Para responder a estas preguntas, el trabajo analiza datos producidos en el marco del proyecto “Procesos de cambio en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires”.<sup>1</sup> Examina los datos provenientes de una encuesta llevada a cabo entre residentes de San Telmo y Barracas. La misma relevó un total de aproximadamente 473 hogares seleccionados a través de un muestreo por cuotas que permitió captar una heterogeneidad de situaciones en términos de edad y sexo de la población.

El relevamiento se desarrolló durante 2005. Las unidades de análisis –residentes en casas y departamentos– se seleccionaron teniendo en cuenta las características del jefe de hogar, en particular, su distribución según sexo y edad. En ese marco, se relevaron características de los hogares, sus formas de inserción en la producción y en el hábitat y sus puntos de vista sobre el proceso de renovación, las políticas de fomento al turismo, etc.

<sup>1</sup> Dirigido por Hilda Herzer y financiado por UBACyT. El objetivo del proyecto es caracterizar y analizar las políticas urbanas vinculadas con el proceso de renovación de la zona sur de Buenos Aires, en particular en los barrios de La Boca, Barracas y San Telmo. Analizar las consecuencias que las inversiones privadas, las públicas y otras políticas que fomentan directa o indirectamente la valorización del suelo urbano tienen en la dinámica socio-territorial de los barrios de sectores de bajos ingresos en la zona sur de Buenos Aires, intentando dar cuenta de las maneras en que estos procesos alientan (o no) la integración de la población allí residente. En el marco del proyecto se desarrolló una encuesta a jefes de hogar residentes en barrios de la zona sur, que comprende 473 hogares de San Telmo y Barracas y otros 500 en el barrio de La Boca.

**Cuadro 1.**

Características de la muestra. San Telmo y Barracas (2005)

<b>Características</b>	<b>San Telmo</b>	<b>Barracas</b>
<i>Jefatura masculina</i>	57,9 %	64,7 %
<i>Edad media del jefe del hogar</i>	52 años	51,5 años
<i>Jefes nativos</i>	92,8 %	92,4 %
<i>Hogares NBI</i>	12,8 %	8 %
<i>Hogares que reciben asistencia alimentaria</i>	8,1 %	11,3 %
<i>Hogares que tienen algún beneficiario de programa social</i>	2,6 %	3,8 %
<i>Total de casos</i>	235	238

Fuente: elaboración propia en base a trabajo de campo.

Las coordenadas territoriales del análisis son las de los barrios de San Telmo y Barracas. San Telmo es el barrio de la zona sur más próximo a los centros políticos y administrativos nacionales y de la ciudad, cuenta con buenos soportes de servicios e infraestructura urbana y su estado de conservación –aun con claros signos de deterioro en algunos lugares– es superior al de otros barrios linderos. Es un barrio pequeño cargado de simbolismo histórico. En la década que va de 1980 a 1991, el espacio urbano de San Telmo sufrió una importante transformación: el carácter residencial del barrio fue desapareciendo, un importante número de viviendas fue demolido para destinar sus terrenos a otros usos, en su mayor parte a la construcción de edificios de departamentos pero también para actividades ligadas con los servicios. Al mismo tiempo se incorporaron y expandieron formas habitacionales precarias: fundamentalmente los hoteles pensión y las casas tomadas.

Barracas, por su parte, ha sido tradicionalmente un barrio caracterizado por un importante dinamismo industrial. Sin embargo, las sucesivas crisis económicas y el proceso de expulsión de las industrias de la ciudad contribuyeron a su deterioro (PROSUR, s/f). En este proceso se han ido consolidando tres macrozonas claramente diferenciadas: una ubicada al este de la autopista 9 de Julio sur donde predomina el uso residencial y donde el proceso de renovación se ha iniciado más tempranamente. La segunda, al oeste de la autopista, constituye un sector claramente industrial y de servicios y es el área que presenta los niveles más importantes de deterioro. La tercera macrozona está constituida por el sector ocupado por la Villa 21-24 y el barrio Zavaleta. Esta zona ha sido la de mayor crecimiento poblacional en las dos últimas décadas.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> En este contexto se inicia el relevamiento de 243 viviendas ubicadas en la primera y en la tercera de las macrozonas.

Si bien ambos barrios se ubican en el área sur de la ciudad, poseen peculiaridades definidas por su especificidad histórica y por los diferentes momentos e improntas de su desarrollo sociourbano (Redondo y Zunino, 2008). Ambos se encuentran en diferentes etapas del proceso de renovación. En San Telmo, las transformaciones se iniciaron bastante antes que en Barracas, comenzando en los albores de la década de 1980.<sup>3</sup> En Barracas los cambios son relativamente recientes y se han hecho especialmente visibles en los últimos años. La intensidad del proceso también difiere, en San Telmo parece ser mayor. Las diferencias en la evolución del proceso y la intensidad se dejan ver en la disponibilidad de inmuebles vacantes; la de Barracas es la oferta más numerosa. Asimismo, en San Telmo el sector público ha tenido mayor incidencia en el proceso, mientras que en Barracas el sector privado tiene un importante protagonismo (Rodríguez, Bañuelos y Mera, 2008).<sup>4</sup> En este marco, la comparación se torna relevante, en especial si se considera que las opiniones de los vecinos no sólo están permeadas por las condiciones de vida más inmediatas sino también por estos contextos mediatos y por sus dinámicas.

La bibliografía plantea que durante muchos años el rol del Estado a través de sus políticas públicas tendió a formas de integración –lo que algunos autores han denominado “una gran homogeneidad dentro de la heterogeneidad” (Kessler, 1999)–. ¿Qué sucede en la actualidad? ¿Cómo opera esta tendencia en el contexto actual? ¿Son efectivamente las políticas públicas y las iniciativas privadas en contextos de renovación urbana mecanismos de integración? Cómo operan en relación a aquellos sectores que resuelven informalmente su inserción en el territorio y/o en el mercado de trabajo?

## **2. Debates sobre la informalidad: hacia una noción de informalidad urbana**

El concepto de *informalidad* se incorpora a las ciencias sociales para dar cuenta del crecimiento y de la existencia de amplios sectores de la población que no logran articularse en los nuevos espacios de integración social, económica y territorial, generados por los procesos de urbanización e industrialización que se desarrollaron en la región desde mediados del siglo XX. Entre 1940 y 1970, los movimientos de migración interna y el desarrollo

<sup>3</sup> Una de las primeras acciones que abrieron el camino de la renovación fue, en 1979, la declaración como área de preservación histórica la comprendida entre Av. Independencia, San Juan, Paseo Colón y Perú.

<sup>4</sup> Entre las intervenciones públicas sobresalen el emplazamiento del Centro Metropolitano de Diseño, en el predio del ex Mercado del Pescado y la rehabilitación de la Estación Irigoyen. Entre las privadas, los desarrollos inmobiliarios vinculados con la puesta en valor de los predios de ex establecimientos fabriles.

de procesos de industrialización por sustitución de importaciones abonan fuertemente el crecimiento de las ciudades y el desarrollo de la economía urbana. En ese contexto, el mercado de trabajo urbano se constituye en el mecanismo principal de integración social y económica de la población (Carpio y Novacovsky, 1999:11). Sin embargo, importantes sectores de población no logran acceder a las ventajas del nuevo modelo. En ese marco, el concepto de *informalidad* da cuenta “de la situación de un sector de trabajadores, de sus problemas de empleo, de salario, de acceso al mercado de bienes y de servicios [...] de sus actividades para sobrevivir en esas precisas condiciones y de sus posibilidades de mejorar su situación” (Quijano, 1998).

En ese contexto, el concepto de *informalidad* remite fundamentalmente a una de las formas en las que se resuelve la relación capital/ trabajo entre sectores que no logran insertarse en la economía basada en la estrategia de industrialización. Rápidamente se advirtió que el escenario del crecimiento de las actividades económicas y de su componente poblacional eran las ciudades de América latina y que en el transcurrir de dichos procesos eran esas mismas ciudades las que crecían y se densificaban. De este modo, los procesos asociados con el fenómeno de la *informalidad* provocaron un cambio en la estructura socioespacial de las ciudades y en la manera en que los sectores sociales que se insertan informalmente en el mercado de trabajo resuelven su acceso al mercado de tierra y vivienda. En ese marco, la noción de *informalidad* desborda las problemáticas asociadas con el mercado de trabajo y se hace extensiva para caracterizar también la forma en que se resuelve la relación con el mercado de tierra y vivienda y con el sistema de propiedad.

En la Argentina, entre 1950 y 1970, los centros urbanos no sólo absorbieron la totalidad del crecimiento poblacional sino, también, parte de la población rural existente; en gran medida, merced a la generación sostenida del empleo industrial. Sin embargo, en esos años, el crecimiento de la población urbana superó ampliamente al de la industria manufacturera;<sup>5</sup> fenómeno que provocó la existencia de una importante masa de población que llegó a las ciudades y que quedó al margen del proceso productivo. El proceso descrito impulsó, en el caso de la Ciudad de Buenos Aires la ocupación de terrenos, fundamentalmente fiscales<sup>6</sup> ante la imposibilidad para esta población de acceder a la tierra urbana a través del mercado.

Los términos *informal* e *informalidad* han encerrado desde su incorporación al repertorio de las ciencias sociales<sup>7</sup> esta doble dimensión, escasamente explicitada en las investigaciones. Sin embargo, distinguir ambas no resulta algo menor, en particular,

<sup>5</sup> Entre 1947 y 1960 la población urbana pasa del 62,2 % al 72 % (Recchini de Lates, 1973:5). En el mismo período la industria manufacturera crece un 4,1 % (Clichevsky y colaboradores, 1990:35).

<sup>6</sup> Posteriormente, durante la década de 1980, también se produce la ocupación de inmuebles.

<sup>7</sup> El concepto surge en el marco de una misión de OIT a Kenya, en 1969. El trabajo fue publicado con posterioridad, en 1972.

si se tiene en cuenta que ambos fenómenos no necesariamente evolucionaron de la misma manera ni guardan entre sí relaciones necesarias.<sup>8</sup>

## 2.1. ¿A qué alude la informalidad?

La *informalidad* remite a una relación de exterioridad y/o de conflicto con las normas e instituciones del Estado y/o del mercado formal.<sup>9</sup> Sin embargo, es necesario advertir que generalmente las actividades económicas e inmobiliarias informales se vinculan con diferentes instituciones del Estado y diferentes esferas del mercado –en un caso se trata del mercado de trabajo y en el otro del mercado de tierra y vivienda–. Es decir, en ambos casos se trata de agentes económicos y/o inmobiliarios populares que no adhieren a las reglas institucionales establecidas o bien no entran bajo su protección (Feige, 1990:990)<sup>10</sup> pero no necesariamente dichos agentes económicos son también agentes inmobiliarios o viceversa. Algunos agentes económicos informales pueden resolver formalmente su relación con el mercado de tierra y vivienda y agentes inmobiliarios populares que desarrollan actividades informales para acceder al hábitat pueden insertarse en actividades económicas formales. Asimismo, alude a “actividades no reguladas por el Estado en entornos sociales en los que sí están reguladas actividades similares” (Castells y Portes, 1989:12). Nuevamente, es posible plantear que algunos agentes populares pueden participar simultáneamente en actividades reguladas y no reguladas, formales e informales: reguladas en el mercado de trabajo y no reguladas en el mercado de tierra y vivienda o viceversa.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Interesa destacar que las revisiones del concepto *marginalidad* (Nun, Murmis y Marín, 1968; Perlman, 1976; Marie, 1981 entre otros) anticiparon ya que no existe una correlación necesaria entre marginalidad económica y marginalidad ecológica. En este marco, el planteo que aquí se presenta en relación con la informalidad económica y ecológica no pretende ser innovador, antes bien plantea revisar las relaciones entre ambas dimensiones del problema en un contexto contemporáneo.

<sup>9</sup> Asumir esta definición de informalidad no supone adherir a una taxonomía dualista sobre la existencia de un mercado formal versus otro informal. Antes bien reconocemos que la informalidad es parte constituyente de la estructura productiva y territorial de la ciudad y que pone de manifiesto el carácter segmentado de un único mercado de trabajo y de tierra que refleja la heterogeneidad del sistema. Entendemos que existen acoplamientos e interrelaciones entre el sector informal y el formal: el sector formal provee capital e insumos al informal, mientras que los bienes y servicios producidos por éste suelen ser consumidos por asalariados formales. La taxonomía es utilizada aquí sólo como herramienta analítica y tipológica que permite construir esquemas de clasificación que ordenan un número determinado de situaciones.

<sup>10</sup> Citado en Portes (1999).

<sup>11</sup> Siguiendo a Coraggio (1992) es posible pensar que si bien el proceso de producción de los productos puede no estar regido y/o regulado por leyes del mercado, sí se articula necesariamente con ellas. Por lo mismo, lo que los agentes consideran un acto legítimo y de acuerdo con usos y costumbres –generalmente asociados con la necesidad de reproducción de la vida de sus miembros y su cultura– puede no coincidir con las regulaciones jurídicas de la vida social.

Obviamente, no es posible soslayar que la estructura socioespacial de la ciudad constituye el soporte material en el que (y a través del cual) se (re)crean las relaciones sociales necesarias para el desarrollo del capital y que, a su vez, es la resultante de una multiplicidad de complejos procesos políticos, económicos y culturales (Fernández y Varley, 1998:6). Es decir, las relaciones entre las formas en las que los agentes resuelven su inserción en el mercado inmobiliario y en el mercado de trabajo están fuertemente imbricadas, especialmente si se tiene en cuenta que la estructura del empleo y la posición que en ella ocupan las familias constituye un fuerte condicionante de la estructura sociourbana, en general, y del acceso al hábitat, en particular (Badcock, 1984:171).

En este marco, es posible pensar que la noción de *informalidad* urbana supone considerar no sólo la forma a través de la cual los sectores populares resuelven el proceso de acceso al hábitat y la relación con el sistema de propiedad;<sup>12</sup> ya sea porque el bien (en nuestro caso, el suelo y la vivienda) se produce de manera informal o porque, en tanto bien, se transacciona en un mercado informal. También considerar las relaciones que existen entre las formas de acceso al hábitat y la dinámica del mercado de trabajo, sin suponer necesariamente que los agentes populares ocupan por definición posiciones equivalentes en las diferentes esferas del mercado.

La particularidad en la aplicación de la noción de *informalidad* hacia fines de los setenta era que las transformaciones ocurridas en la ciudad no podían pensarse independientemente de la forma en la que ciertos sectores lograban una inserción (*informal*) en el mercado de trabajo.<sup>13</sup> Las relaciones entre ambos fenómenos eran pensadas mecánicamente, asimilando *informalidad* en la inserción en el mercado de trabajo a *informalidad* en el acceso a otros bienes, entre ellos el suelo y la vivienda.

El contexto en el cual se acuña el concepto de *informalidad* no tardó en cambiar al estallar la crisis mundial del capital en el primer lustro de los setenta. En el período que se inicia a fines de los setenta se produce un profundo proceso de reestructuración global del capital y, con él, dan a luz nuevas perspectivas acerca de la *informalidad urbana*. En ese marco, Hernando de Soto (1986) pone el foco del análisis en el derecho y en la (in)capacidad para ajustarse al modo a través del cual los sectores populares acceden al suelo urbano. Esta perspectiva coloca en el centro de la escena la necesidad de garantizar a los sectores populares “informales” el acceso a la propiedad de los lotes que ocupan sus viviendas. La condición de propietarios es aquí la llave que permite su ingreso en el mercado inmobiliario formal. El pasaje de la *informalidad* a la *formalidad* –mediado por la adquisición del estatus de propietario– permitiría a los sectores

<sup>12</sup> Tal como señala Portes (1999:27) “la diferencia básica entre lo formal y lo informal no estriba en el carácter del producto final o bien que se produce sino en la forma en que ese producto es producido o intercambiado”.

<sup>13</sup> La extensión y consolidación de las villas miseria en la Ciudad de Buenos Aires –ocurrida entre fines de los cuarenta y los setenta– refleja, en parte, la simultaneidad de los procesos, lo que no equivale a postular su identidad.

populares mejorar sus condiciones de vida, en la medida en que dicho estatus dispara (supuestamente) procesos de mejora del hábitat, inversión en la vivienda, etc. Sin embargo, nuevamente, la propuesta ignora la fuerte imbricación entre el mercado de tierra y vivienda y el mercado de trabajo. Para que el mejoramiento y la inversión ocurran efectivamente no basta sólo con adquirir el estatus de propietario sino que es menester asegurar un ingreso monetario tal que permita a los sectores populares hacer frente a sus necesidades de reproducción y destinar algún excedente a las inversiones en materia habitacional. Si esos ingresos no existen o no están debidamente asegurados, el *derrame* hacia el hábitat nunca ocurrirá.

Esta perspectiva es bien recibida en el clima neoliberal de época. Desde entonces, numerosas intervenciones orientadas se han dirigido a ese fin: el de convertir en propietarios a aquellos sectores que acceden informalmente al hábitat; ignorando también, en numerosas oportunidades, las imbricaciones con el mercado de trabajo.<sup>14</sup> Como veremos más adelante, en particular en el análisis de la *informalidad urbana* en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires, esta impronta sigue aún presente en muchas de las líneas de acción que se orientan al sector.

## **2.2. Submercados informales de tierra y vivienda en la Ciudad de Buenos Aires**

Desde los albores del siglo XX, merced a múltiples y complejos procesos, en la Ciudad de Buenos Aires se han ido constituyendo diferentes submercados informales de tierra y vivienda. Los mismos se estructuran en torno a las formas tradicionales que asume el hábitat popular en la ciudad: *conventillos* y *villas de emergencia*. Su surgimiento se vincula con el arribo de importantes contingentes migratorios, de ultramar en el caso de los conventillos y migrantes rurales o de provincias del interior del país en el caso de las villas. Los conventillos se consolidan como alternativa habitacional para los sectores populares a fines del siglo XIX<sup>15</sup> y principios del XX, en cambio, las villas surgen durante la década de 1930, con aquellos sectores sociales que por su reducida o inexistente capacidad de ahorro no pueden acceder al mercado formal de vivienda y que no han sido alcanzados por las respuestas dadas desde el sector público.

<sup>14</sup> Cabe señalar que los procesos de regularización dominial que dejan librado exclusivamente a la lógica del mercado los inmuebles pueden impulsar procesos de expulsión de sectores populares que, por no tener asegurado un nivel de ingreso tal que les permita afrontar los costos de la formalidad se ven obligados a vender su vivienda y a resolver nuevamente de manera informal su acceso al hábitat.

<sup>15</sup> En 1887 aproximadamente el 30 % de la población de Buenos Aires vivía en conventillos (Torres, 1973).

Si bien ambos ámbitos o tipos de hábitat integran el repertorio habitacional desde hace ya largas décadas, se vinculan con *procesos de informalidad* urbana diferenciados.

Las villas se pueden definir como ocupaciones de tierra urbana vacante que producen tramas urbanas muy irregulares. Es decir, no se trata de barrios amanzanados ni integrados con la ciudad formal sino organizados a partir de pasillos por los cuales generalmente no pueden pasar vehículos. Su desarrollo responde a prácticas individuales y diferidas en el tiempo, a diferencia de otras ocupaciones protagonizadas por colectivos más o menos integrados que proceden planificadamente. En la Ciudad de Buenos Aires se asentaron en tierras de propiedad fiscal (Cravino, 2001). En sus orígenes, los ocupantes construían sus viviendas con materiales precarios y, con el correr del tiempo, realizaban mejoras de diferente envergadura y calidad. En todos los casos se trataba de viviendas en una sola planta que, a partir de un núcleo originario, se iba desarrollando progresivamente. A mediados de los años noventa, cuando la tierra urbana disponible en las villas comienza a agotarse y ya no es posible el desarrollo de nuevas *invasiones*, se inicia un proceso progresivo de densificación de las urbanizaciones populares. Primariamente, a través de la ocupación de sectores vacantes (hoyas, bordes de vías de ferrocarril, etc.) y, posteriormente, a través de la construcción en altura. En forma paralela, comienzan a desarrollarse nuevos mecanismos para el acceso a las viviendas en las villas: se dinamiza la compra y venta de casas –es decir, de las estructuras construidas por los pobladores– y el mercado de alquileres.

El agotamiento de la tierra disponible en las villas de emergencia más antiguas de la ciudad impulsó nuevos procesos de invasión en pequeños intersticios urbanos como, por ejemplo, los bajo autopistas, lotes (en general, de propiedad fiscal) desocupados, etc. Muchas de estas nuevas urbanizaciones pasan desapercibidas al observador, ya que se ocultan detrás de paredones o de tapias recubiertas con publicidad de productos de moda.

Ubicados en la zona sur de la ciudad, los conventillos e inquilinatos se consolidan como forma del hábitat popular durante el primer período de metropolización de la ciudad de Buenos Aires (1860/1914). Proliferan en los barrios de La Boca, Barracas y San Telmo que, organizados en función del movimiento y de las actividades comerciales del puerto del Riachuelo reciben importantes contingentes de inmigrantes de ultramar que engrosan en gran medida, durante esta etapa, el proletariado urbano (Torres 1973:731). Los conventillos y los inquilinatos tradicionalmente se vincularon con el mercado informal de alquileres de piezas con cocina y baño compartidos. Desde fines de los años ochenta y, fundamentalmente, en los noventa, la desaparición de los antiguos dueños de los tradicionales conventillos facilitó el advenimiento de los inquilinos en ocupantes.

Hacia el final de la dictadura militar –que se extendió desde 1976 hasta 1983– comienza a desarrollarse la ocupación de inmuebles vacantes de propiedad pública

y privada como modalidad de autoproducción del hábitat popular en la ciudad. La ocupación de inmuebles conforma un caso paradigmático entre las formas de apropiación del espacio urbano por parte de algunos grupos de los sectores populares que revela la importancia que toma la ciudad para dichos sectores como un ámbito de sobrevivencia para afrontar la crisis y el empobrecimiento. A partir de estimaciones que toman como base el censo nacional de población de 2001, puede hablarse de 120.000 personas ocupando y habitando todo tipo de inmuebles de propiedad pública y privada en la ciudad de Buenos Aires: casas unifamiliares, viejas fábricas y hospitales abandonados, estructuras de hormigón que las familias completan de manera precaria, bajos y linderos de autopistas. Las ocupaciones se desarrollan sobre todo en zonas de la ciudad donde confluyen deterioro físico y cercanía a fuentes reales o potenciales de trabajo –barrios como Villa Crespo, Almagro, Paternal, Palermo, Monserrat, San Telmo, La Boca, San Cristóbal–. Uno de los casos más significativos por su extensión es la traza de la ex autopista AU3, varias manzanas ocupadas por aproximadamente 1.500 familias, en la zona norte de la ciudad, en un sector residencial de medios y altos ingresos (Herzer *et al.* 1997).

Por último, la ciudad es también hogar de los homeless, que desarrollan su vida cotidiana en el espacio público. El fenómeno de los *homeless* crece a partir de los 90 y se consolida con la crisis del 2001.<sup>16</sup>

### 2.3. Informalidades urbanas

Las ciencias sociales llegan a acuñar un concepto que, hasta la actualidad, parece no haber podido lidiar con las complejidades; si bien sus orígenes no pueden ser pensados por fuera de la interfaz entre fenómenos económicos –crecimiento económico y crecimiento del mercado de trabajo urbano– y urbano –crecimiento de las ciudades y del componente poblacional que se expresa, en parte, con el surgimiento de urbanizaciones populares–, en los estudios urbanos esa relación ha sido escasamente explorada.

A los fines analíticos se propone aquí una tipología con el propósito de esclarecer a qué nos referimos cuando hablamos de *informalidad(es) urbana(s)*. La misma constituye un intento de avanzar hacia la especificación del universo de situaciones relevantes para el análisis de la cuestión desde la perspectiva de los sectores populares.

<sup>16</sup> El gobierno de la ciudad de Buenos Aires estimaba la existencia de 1.500 personas viviendo en la calle durante 2005.

**Cuadro 2**

<b>Inserción en el mercado de tierra y vivienda</b>	<b>Inserción en el mercado de trabajo</b>	
<i>Formal</i>	<b>Formal</b> <i>Tipo 1</i> Inserción urbana plena	<b>Informal</b> <sup>17</sup> <i>Tipo 2</i> Inserción urbana informalizante a través del acceso formal al hábitat
<i>Informal</i>	<i>Tipo 3</i> Inserción urbana informalizante a través del acceso al mercado de trabajo formal	<i>Tipo 4</i> Inserción informal

Fuente: elaboración propia en base a trabajo de campo.

Cada uno de estos tipos de inserción urbana tiene consecuencias en la producción de la ciudad en la medida en que se asocia a una estructura de oportunidades que guía el acceso a bienes y servicios urbanos. Esta estructura de oportunidades está definida por las imbricaciones entre la inserción en el mercado de trabajo y la forma en la cual se resuelve el acceso al mercado de tierra y vivienda.

El tipo 1 supone que los agentes económicos e inmobiliarios populares guían su acción prioritariamente a través de la lógica que imponen las normas e instituciones del Estado y/o del mercado formal. El mercado formal es el mecanismo social a través del cual estos sectores garantizan el acceso a los productos y a los bienes.

El tipo 2 nos permite pensar en aquellas situaciones en las cuales los mecanismos tradicionales de acceso al hábitat y a los servicios urbanos se ven seriamente cuestionados por la crisis del mercado de trabajo y del empleo. En contextos en donde el mercado formal de trabajo ya no constituye un mecanismo eficaz para garantizar el acceso a bienes de mercado se pone en cuestión la posibilidad de conservar y aumentar las formas existentes de capital (entre ellas, el capital inmobiliario). Esta forma de inserción en la ciudad se asocia con procesos de empobrecimiento y rompe el esquema que confinaba a los sectores de menores ingresos a territorios bien delimitados y claramente identificables (por ejemplo, villas de emergencia). Sus características se manifiestan en los procesos de deterioro y transformación del parque habitacional existente, así como en la lenta alteración del uso y del estado de las estructuras materiales. Los hogares permanecen en los barrios con trazado urbano formal y, si tienen suerte, mantienen en propiedad su vivienda; sin embargo, se ven imposibilitados

<sup>17</sup> En el contexto de la *informalidad*, a los fines operativos se considera como los grupos más importantes a los trabajadores por cuenta propia y a los trabajadores no registrados.

de introducir mejoras, de invertir en mantenimiento e incluso, se ven obligados a hacer modificaciones en los ambientes de la casa generando pequeños espacios productivos como, por ejemplo, talleres o pequeños comercios (Kessler y Di Virgilio, 2006).

El tipo 3 refleja aquellas situaciones en las que la inserción en el mercado de trabajo formal no permite generar ingresos tales que aseguren una inserción urbana plena. Es decir, el mercado de trabajo formal como mecanismo de integración social no asegura la generación de recursos suficientes como para facilitar la inserción plena en el mercado de tierra y vivienda urbano. Convive aquí la lógica guiada por las normas e instituciones del Estado y/o del mercado de trabajo formal con la lógica de la necesidad.

El tipo 4 expresa la convivencia de situaciones de informalidad en el acceso al mercado de tierra y vivienda y en la inserción en el mercado de trabajo. Por un lado, no es posible a través de la inserción en el mercado de trabajo garantizar el acceso a ingresos monetarios tales que permitan satisfacer necesidades habitacionales a través de los canales propios del mercado formal. Y tampoco es posible movilizar capital inmobiliario existente. En este contexto, la localización y la permanencia en la ciudad central constituyen un activo priorizado por los sectores populares, en la medida en que les permite mejores accesos a servicios sociales básicos y a núcleos de empleo de manera de dar respuesta a necesidades básicas.

#### **2.4. Informalidades urbanas y pobreza**

Nuevamente se trata aquí de recuperar las especificidades de la *informalidad urbana*. Cabe destacar que la informalidad económica no necesariamente se asocia con situaciones de pobreza estructural y tampoco de pobreza por ingresos. Es posible pensar que algunas actividades microempresariales o por cuenta propia (quizá minoritarias) logran posicionarse en el mercado en forma relativamente ventajosa asegurando ingresos por encima de la línea de pobreza. En cambio, la informalidad en el acceso al mercado de tierra y vivienda raramente no se vincula con situaciones de pobreza, pues en gran medida este tipo de inserción da cuenta de la incapacidad de amplios sectores de la población para generar ahorros que permitan disponer de bienes para ser invertidos en el mercado inmobiliario.

En este marco, la informalidad en el acceso al hábitat constituiría la expresión más crítica del proceso de informalidad urbana, en la medida en que es tributaria de la imposibilidad de generar ingresos monetarios que aseguren la inserción formal al mercado inmobiliario.

### **3. Políticas urbanas en la zona sur de la Ciudad o el reforzamiento de la informalidad**

Ahora bien, el acceso de los sectores populares al mercado de tierra y vivienda en la Ciudad no depende sólo de la forma en la que se resuelve su inserción en el mercado de trabajo; está mediada también por otros factores y decisiones de política que pueden orientarse a facilitar procesos de inserción o bien pueden reproducir lógicas fragmentadas. A través de la normativa, con los programas y proyectos impulsados desde los diferentes niveles jurisdiccionales el Estado regula tanto la esfera de producción y de acceso al suelo urbano como la de su comercialización (Clichevsky y colaboradores, 1990). En este marco, para el análisis de la informalidad urbana resulta relevante pasar revista, por un lado, a las intervenciones que definen la formalidad y la informalidad en la ciudad. Y, por otro, a los programas y proyectos urbanos destinados a inversión en infraestructura urbana y/o al sector vivienda.<sup>18</sup>

La zona sur de la Ciudad de Buenos Aires es el área en la cual se concentran las distintas formas del hábitat popular. Es también la zona en la que, desde mediados de los noventa, se han impulsado con mayor vehemencia desde el Estado procesos de valorización y de renovación urbana. En este marco ¿qué tipos de intervenciones se han orientado hacia el hábitat popular? ¿Qué tipo de inserción urbana fomentan?<sup>19</sup>

#### **3.1. Informalidades dispersas en áreas de renovación: ocupaciones, conventillos y hoteles**

Si se observa la evolución del presupuesto del IVC en los últimos años, un importante monto del total del presupuesto se orientó a acciones y programas dirigidos a la zona sur<sup>20</sup>, entre los que pueden mencionarse programas y normativas como la Operatoria 525, las leyes 341/964 –instrumentadas a través del programa de autogestión para la vivienda– y el programa de rehabilitación del hábitat de La Boca, así como las acciones del programa de radicación de villas, que impulsó tareas de urbanización –trazado de calles y provisión de infraestructura– en algunas villas de la zona sur.

<sup>18</sup> Resultaría pertinente incluir en el análisis política financiera e impositiva.

<sup>19</sup> Un análisis exhaustivo de las políticas y programas orientados hacia la zona sur de la ciudad puede leerse en Herzer, 2008; Rodríguez, Bañuelos y Mera, 2008; entre otros.

<sup>20</sup> Si bien en términos generales el presupuesto es acotado; en 2005 constituía sólo el 5 % del presupuesto total de la ciudad.

Varios de estos instrumentos de política habitacional se desarrollaron con participación de diversas organizaciones sociales. Las políticas locales del hábitat, en parte, también debieron responder al contexto de un proceso de movilización de distintos grupos de sectores populares, progresivamente afectados por los cambios urbanos (villas, conjuntos de vivienda pública, ocupantes de edificios, inquilinos de La Boca).

De esta manera, en la definición e implementación de muchas de las políticas de vivienda en este período puede verse una suerte de síntesis entre, por un lado, la intención política local de promover la renovación de la zona sur de la ciudad y, por el otro, las necesidades y propuestas de las organizaciones comunitarias que pugnan por los intereses de los sectores populares amenazados por estos procesos.

Una de estas acciones reactivas, desarrolladas con el objetivo de brindar algún tipo de solución a una coyuntura de crisis desatada por el mismo proceso de renovación y, en particular por la necesidad de responder a las demandas sostenidas por la movilización y organización de los grupos populares afectados, es la denominada Operatoria 525, en La Boca. En este barrio, a mediados de la década del '90, la ejecución de las obras de defensa costera<sup>21</sup> –en lo que sería el puntapié inicial al proceso de renovación y puesta en valor del barrio de La Boca– dio lugar a un proceso especulativo y a una “ola” de juicios de desalojo, que generó gran intranquilidad entre la población local. La situación disparó un proceso de movilización social que terminó conformando la asamblea de desalojados de La Boca, acompañada por sectores eclesiales del barrio, reivindicando el derecho de los inquilinos en riesgo a permanecer en la zona. Esto dio lugar a la declaración del estado de emergencia habitacional y la sanción de un fondo de emergencia para el barrio, asignado a la CMV, quien instrumentó su uso a través de la resolución 525/97<sup>22</sup>.

Lo que se llamó Operatoria 525 implicaba básicamente un mecanismo de financiación directa a la demanda, otorgando créditos a las familias de bajos ingresos en situación de emergencia habitacional, con el fin de adquirir en forma conjunta inmuebles para la construcción de viviendas.

Los inmuebles fueron tasados por el Banco de la Ciudad y, sobre esa base, se otorgaron préstamos hipotecarios a los ocupantes que los adquirieron en condominio.

La Operatoria se implementó con muchas dificultades e imprevisiones de diseño –complejidades burocráticas que dificultan la concreción de las ventas, microprocesos de especulación, compras de inmuebles inadecuados, imprevisión sobre los procesos de mejoramiento edilicio requeridos, etc–. Se compró alrededor de una decena de viejos inquilinatos de propiedad privada y se generaron nuevos problemas para sus habitantes.

**21** Las obras de prevención y mitigación de las inundaciones y parquización del área ribereña, realizadas con financiamiento público, iniciadas en 1996.

**22** Se trataba de un fondo específico de U\$S 1.500.000, que la CMV incrementó con parte de los recursos FONAVI, generando una partida total de U\$S 3.000.000 “para la emergencia habitacional”, lo que implicaba un 7 % de su presupuesto total anual para 1998.

Luego de varios años de esta situación, en el Programa general de acción de gobierno 2005-2007, el Gobierno de la Ciudad prevé “encarar diversas obras en algunos de los inquilinatos en el barrio de La Boca que fueran comprados en el marco de la resolución 525/SS/97”, realizando obras de refacción y rehabilitación a través del ahora Instituto de la Vivienda (IVC).

Recuperando los lineamientos constitucionales así como la experiencia del marco operativo de esta Operatoria 525, otra de las líneas de política habitacional que apunta a los grupos de más bajos ingresos es el Programa de autogestión de la vivienda enmarcado en las leyes 341/964, cuya implementación fue orientada por el IVC hacia la zona sur de la ciudad.

Se trata de créditos destinados no sólo a destinatarios individuales sino también a cooperativas, mutuales o asociaciones civiles. En este sentido tiene por aspecto principal el reconocimiento de las organizaciones sociales como sujetos de crédito y ejecutoras de proyectos habitacionales, financiando y promoviendo así la autogestión cooperativa. La ley 341 se enmarca por tanto en los lineamientos planteados en el artículo 31 de la Constitución de la ciudad (“promoción de los planes autogestionados”), financiando asimismo distintos tipos de intervenciones (obra nueva, rehabilitación, mejoramiento, etc.).

La ley, sancionada por la legislatura porteña en diciembre de 2000, constituye un ejemplo de las normativas creadas con la intervención de organizaciones sociales que se produjeron en la ciudad durante ese período. Su diseño fue resultado de la participación de organizaciones de base vinculadas con el problema del hábitat (en particular el MOI-Movimiento de ocupantes e inquilinos y la Mutual de desalojados de La Boca), legisladores con experiencia en el tema y la por entonces comisión municipal de la Vivienda, brazo ejecutor de la política habitacional del GCBA.

Sin embargo, la reglamentación fue generada por el ejecutivo, anulando el proceso de participación precedente. De este modo se instrumentó un programa altamente burocratizado que tiende a desvincularse de su potencial para promover la mejora de las condiciones de vida de los grupos de bajos ingresos a través del fortalecimiento de su capital social y capacidades de organización.

A pesar de ello, los programas de créditos implementados a través de estas normativas e instrumentos favorecieron a decenas de cooperativas y mutuales que –como el MOI, la Mutual de desalojados de La Boca, los delegados de la ExAU3, el comedor Los Pibes– y el MTL –Movimiento Territorial Liberación– llevaron adelante proyectos de vivienda destinados a sectores de escasos recursos de la zona sur. En 2006, el PAV, con 800 viviendas cooperativas en ejecución y aproximadamente 200 organizaciones involucradas en distintas fases del programa, es el tercer programa en magnitud del IVC. Sin embargo, a este desarrollo se contraponen la decisión del poder ejecutivo local de restringir su funcionamiento, desfinanciándolo.

Claramente integrado con los planes de renovación de la zona sur se encuentra el

programa de rehabilitación del hábitat de La Boca, destinado a mejorar las condiciones de habitabilidad en los conventillos del gobierno de la ciudad “revalorizando el hábitat y la arquitectura popular como patrimonio histórico y cultural de la ciudad”.

Con estas acciones, el Gobierno daba continuidad a las obras iniciadas a fines de los '80 por el programa RECUP-BOCA, a través del cual la entonces municipalidad de la ciudad de Buenos Aires adquirió 21 conventillos; sólo fueron rehabilitados cuatro y el resto de los inmuebles quedó en propiedad del GCBA. De los 21 conventillos –propiedad del IVC– en los cuales viven 280 familias, tres fueron reciclados y en cuatro se realizaron obras nuevas por ejecución empresarial asignadas a través de licitaciones<sup>23</sup>, mientras las familias son temporariamente relocalizadas por el GCBA. Según los programas del IVC, en los próximos dos años se prevé concluir con la rehabilitación de los conventillos restantes, beneficiando a 182 familias. Estas obras comenzarían en 2006, con posterioridad a la refacción de los hogares de tránsito.

Cabe señalar que esta perspectiva de regeneración y densificación de la trama urbana barrial preexistente ha sido en las últimas décadas una línea más sostenida en el plano discursivo que con decisiones efectivas de inversión (Rodríguez y Di Virgilio, 2007).

También hay barrios donde los sectores populares han sido muy afectados por los procesos de renovación en los cuales la intervención gubernamental más bien acompañó el proceso de su desalojo. Un ejemplo paradigmático en este sentido lo constituye el barrio de San Telmo, donde no hay políticas que contemplen en forma explícita e integrada estrategias para la permanencia e integración de los grupos de bajos ingresos (con algunas notas de desalojos ejemplificadores, como el caso del ex Padelai en 2004 y la menos traumática pero muy efectiva libre operación del incremento de los precios en el submercado de alquiler de piezas y su reconversión en hoteles para el turismo).

### **3.2. Hacia la pobreza concentrada en villas de la zona sur**

La zona sur es el ámbito del Programa de radicación de villas, pues aquí es donde se concentró la mayor cantidad de villas de emergencia, asentamientos y viviendas precarias de la ciudad. Este programa plantea la “integración” de estos barrios a la ciudad mediante la realización de obras que incluyen construcción de viviendas, apertura y pavimentación de calles, dotación de servicios de infraestructura y prolongación del transporte público en las villas más extensas.

<sup>23</sup> En 1997 la CMV selecciona cuatro inquilinatos ubicados en las zonas que les permitan mayor capacidad de construcción, para la realización de obras nuevas a través de licitaciones. Se plantea un proyecto tipo “carpeta” que mantiene la tipología de los edificios, básicamente, los patios. Estos cuatro proyectos involucran 90 viviendas, con un presupuesto estimado de u\$s 2.200.000 y un costo promedio unitario de u\$s 24.000 (Di Virgilio *et al*, 2000).

La idea de radicación de las villas de emergencia como objetivo de política oficial data de la sanción de la ordenanza 39753, del 31 de enero de 1984, que dio lugar al Programa de radicación y solución integral de villas y núcleos habitacionales transitorios de la ciudad de Buenos Aires, a ser implementado por la CMV.

En 1991 se crea la comisión de Tierras Fiscales Nacionales (decreto 846/91) que establece el Programa Arraigo,<sup>24</sup> dependiente de la Presidencia de la Nación, para llevar adelante la política de regularización dominial de las villas y asentamientos localizados en tierras fiscales de propiedad pública nacional. La modalidad adoptada por la comisión fue solamente efectuar la venta en bloque de los predios ocupados sin asignar ningún tipo de recursos para la urbanización de los asentamientos, generando serias responsabilidades para las entidades intermedias representativas de la comunidad.

Durante la década del '90 el Programa de radicación de villas avanzó de manera muy limitada junto con el trabajo desarrollado directamente por el Programa Arraigo en las villas 21-24, 15 y 20, a partir de una divisoria de aguas establecida entre las tierras de propiedad nacional y el resto. En 1999 la legislatura de la Ciudad establece el Plan de radicación y urbanización de villas y barrios carenciados a través de la ley 148, que declara de atención prioritaria la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios y prevé la creación de la comisión coordinadora participativa (CCP) para elaborar el diagnóstico, propuesta y seguimiento de la ejecución de las políticas sociohabitacionales a desarrollarse en este sentido.

En el marco de este plan de integrar las villas de emergencia al tejido urbano el Gobierno de la ciudad señala que en el sur ya se está cumpliendo este objetivo, donde las obras (en ejecución o en inicio próximo) en las villas 3, 1-11-14, 6, 20, NHT Zavaleta y 21-24, entre otras, alcanzan inversiones del orden de \$ 114.082.499, con lo cual "mejorará la infraestructura de la zona sur, para una mayor integración de barrios relegados"<sup>25</sup>.

En el Programa General de Acción de Gobierno 2005-2007, el Gobierno de la ciudad señala que en materia habitacional ha "decidido localizar la mayor parte de estas inversiones en la zona sur de la ciudad de Buenos Aires, con el propósito explícito de producir una inyección correctiva de las disparidades que el mercado genera en la asignación de los recursos. Todas las viviendas se construirán en el sur y la mitad de ellas se hará en villas de emergencia, donde se seguirá por otra parte invirtiendo para acelerar el proceso de urbanización"<sup>26</sup>

<sup>24</sup> El Programa Arraigo va a instrumentar los decretos 1001 y 1737 promulgados durante 2000. El decreto 1001 autoriza la venta de los inmuebles propiedad del Estado nacional a sus ocupantes y el 1737 autoriza la transferencia a la CMV por parte del GCBA de aquellos inmuebles de propiedad de la comuna aptos para la construcción de viviendas destinadas a la población de escasos recursos y al gobierno municipal a transferir los inmuebles de su dominio ocupados por asentamientos precarios a sus actuales ocupantes.

<sup>25</sup> Corporación Buenos Aires Sur, op.cit. p. 63.

<sup>26</sup> Portal Web Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, op. cit., p. 10.

Cabe señalar que el incremento relativo de inversiones en villas sostenido por las últimas gestiones no ha redundado en indicadores contundentes de mejoramiento barrial y, mucho menos, de las condiciones generales de vida de la población. El propio IVC reconocía en un diagnóstico de 2005 que el 95 % de la población residente en villas carece de servicios básicos regularizados. Los planes, pese a las intenciones discursivas, se concretan desde una visión fiscalista, donde la inversión pública no redundan en desarrollo integral de la población. Las mejoras, a lo sumo, alientan la apreciación de algunos submercados de venta y alquiler ejerciendo también presión sobre los más pobres. La fragmentación social y política es un indicador contundente de un proceso donde lo único que pareciera tomar valor es el precio del suelo... mientras las familias sobreviven como pueden.

En términos generales, la multiplicidad de programas habitacionales mencionados ha tenido un alcance acotado en términos del conjunto de la población de bajos ingresos. La política habitacional está desvinculada de la política de acceso al suelo urbano y, de este modo, coexisten múltiples y fragmentadas situaciones de irregularidad y precariedad que se van yuxtaponiendo, expuestas al rasero igualador de la dinámica inmobiliaria.

En efecto, en el marco de un proceso de renovación urbana, las políticas habitacionales y de regulación del suelo urbano constituyen, consideradas en forma conjunta, una de las modalidades básicas de intervención para compensar los efectos adversos que pueden tener estos procesos de cambio sobre los sectores de la población más vulnerables, en particular, cuando la renovación apunta a generar condiciones para una ciudad atractiva a los capitales privados vinculados con la globalización y el turismo en particular.

En términos estructurales, esa vinculación no se ha ensayado. En algunos ejemplos, en los que se puede reconocer cierta voluntad política de alentar la integración social y de garantizar el acceso a la ciudad a los grupos locales de menores ingresos, que aparecen como resquicios inestables, se sustentan en procesos de organización social y movilización de esa población de bajos ingresos no necesariamente sostenidos y/o fortalecidos desde la acción pública.

De este modo, la política habitacional –con históricos bajos niveles de ejecución y sometida a los parámetros de la focalización– ha buscado básicamente privilegiar el modelo de obra nueva en espacios vacantes por sobre el mejoramiento del tejido residencial existente, orientado a satisfacer demandas de los sectores medios (Rodríguez, Di Virgilio *et al.*, 2007). Se producen así fragmentos de ciudad formal que sistemáticamente convalidan la contradictoria existencia pero vinculada e interdependiente, de un paisaje de exclusión. La primacía indiscutida de las políticas que alientan el desarrollo del mercado inmobiliario y los costos en múltiples dimensiones que se asumen para sustentarlo son el hilo que articula esa interdependencia.

## **4. ¿De qué hablamos cuándo hablamos de informalidad en los barrios del sur?**

### **4.1. ¿Cómo se expresa la informalidad urbana en los barrios del sur de la ciudad?**

Tal como señaláramos, los barrios del sur han sido la localización tradicional de los sectores populares en Buenos Aires. Con el objetivo de dar cuenta de las características que asume el fenómeno de la informalidad urbana en áreas urbanas consolidadas y de sus relaciones con las intervenciones públicas, en este acápite pasamos revista a la situación de los jefes de hogar de los barrios de San Telmo y Barracas.<sup>27</sup>

Los datos provenientes de la encuesta realizada a jefes de hogar de los barrios de San Telmo y Barracas, en 2005, tienen el propósito de indagar las relaciones que existen entre su inserción en la producción y en el consumo y la percepción de los cambios y las transformaciones que desde mediados de la década de los noventa vienen desarrollándose en el área.<sup>28</sup>

### **4.2. La inserción en el mercado de trabajo**

Adentrándonos en el análisis sobre la condición de actividad de los jefes de hogar podemos establecer que entre los jefes de hogar de Barracas el 74,9 % es activo; en el barrio de San Telmo esa proporción asciende al 80 %. En ambos casos se trata mayoritariamente de trabajadores en relación de dependencia. En Barracas el porcentaje de jefes en relación de dependencia asciende al 65,9 % y en San Telmo, al 62,2 %. Los jefes empleados en el servicio doméstico representan una pequeña minoría –1,5 % en San Telmo y 0,5 % en Barracas–. Un tercio de los jefes activos son trabajadores por su cuenta –el 30,2 % en Barracas y el 32,1 % en San Telmo.

Cuando se analiza el tipo de inserción que tienen estos jefes en el mercado de trabajo se observa que aproximadamente la mitad se insertan de manera informal (Cuadro 1); se trata en su amplia mayoría de trabajadores por su

<sup>27</sup> El análisis que aquí se presenta no pretende ser exhaustivo (para ello debería atender a dimensiones que no contempla, como por ejemplo género, edad, tipo de ocupación, etc. de los jefes de hogar). A pesar de ello, consideramos puede proveer insumos para pensar en los distintos tipos de informalidad que conviven en la ciudad y en sus interrelaciones.

<sup>28</sup> La muestra no incluye hogares residentes en villas de emergencia.

cuenta o de trabajadores en relación de dependencia que no tienen cobertura de salud y/o no realizan aportes jubilatorios (en adelante, trabajadores no registrados). En Barracas, la proporción de jefes activos del hogar que se insertan informalmente en el mercado de trabajo es levemente inferior que en San Telmo –45,8 % vs 51,0 %.

### Cuadro 3.

Jefes de hogar activos de los barrios de San Telmo y Barracas según su tipo de inserción en el mercado de trabajo. Año 2005, en %

<i>Tipo de inserción en el mercado de trabajo</i>	<b>San Telmo</b>	<b>Barracas</b>
<i>Formal</i>	45,4	54,3
<i>Informal</i>	51,0	45,8
<i>Ns / Nc</i>	3,6	2,9
<i>Total</i>	100 (196)	100 (177)

*Fuente: elaboración propia en base a trabajo de campo.*

### 4.3. La inserción en el hábitat

La informalidad en las condiciones de acceso al hábitat afecta en menor medida a los jefes de hogar que la informalidad en el mercado de trabajo (se trate tanto de jefes activos como de jefes inactivos). Este fenómeno parece ser más crítico en Barracas que en San Telmo (Cuadro 2). Por un lado, pareciera que es más fácil acceder al mercado laboral –formal o informal– que tener ingresos suficientes para acceder al mercado de suelo y vivienda. Pero si consideramos las informalidades como procesos y las tendencias en su evolución durante las últimas décadas, también se puede pensar que en la trama urbana consolidada de los barrios analizados, la población de menores ingresos (y sectores medios bajos) en las últimas décadas ha sido mayoritariamente afectada por los cambios en los mercados de trabajo. De allí la magnitud de las formas informales de empleo. Si se considera la informalidad en el plano del hábitat como un proceso que también evoluciona durante las últimas décadas, puede inferirse una tendencia en crecimiento que, en todo caso, comenzará a ser afectada de manera diferencial según los impactos de las políticas urbanas y la dinámica que vaya adquiriendo el mercado de suelo. De este modo, puede hipotetizarse que el incremento de

de las manifestaciones de informalidad en el plano del hábitat precede, en ausencia de políticas orientadas en otros sentidos, a procesos de potencial expulsión de la población informal de esos barrios. Esta tendencia, aunque ambas informalidades son procesos independientes, puede reforzarse en función del incremento de la informalidad en el campo del empleo y/o de los bajos ingresos.

Un aspecto que llama la atención es que en ambos barrios afecta un poco más a aquellos jefes no insertos en el mercado de trabajo que a los activos. Situación que pone aun más en cuestión las políticas orientadas al sector que cada vez en mayor medida se articulan con la inserción de los hogares en el mercado de trabajo –en la medida en que suponen la disponibilidad de ingresos fijos mensuales.

**Cuadro 4.**

Inserción en el mercado de tierra y vivienda según condición de actividad. Jefes de hogar de los barrios de San Telmo y Barracas. Año 2005. En %

<i>Tipo de inserción en el mercado de tierra y vivienda</i>	<b>San Telmo</b>			<b>Barracas</b>		
	<b>Activos</b>	<b>Inactivos</b>	<b>Total</b>	<b>Activos</b>	<b>Inactivos</b>	<b>Total</b>
<i>Formal</i>	89,3	83,0	88,1	82,5	84,7	83,1
<i>Informal</i>	10,7	17,0	11,9	17,5	15,3	16,9
<i>Total</i>	100	100	100	100	100	100

*Fuente: elaboración propia en base a trabajo de campo*

Las situaciones de informalidad en el acceso al hábitat se concentran en propietarios que no tienen documentación que acredite su condición, inquilinos que no han firmado contratos de alquiler y ocupantes de hecho o por sesión o préstamo. La informalidad en Barracas se expresa mayoritariamente a través de situaciones de ocupación de inmuebles, mientras que en San Telmo se concentra entre los inquilinos (Cuadro 3).

**Cuadro 5.**

Situación de tenencia según tipo de inserción en el mercado de tierra y vivienda.  
Total jefes de hogar de los barrios de San Telmo y Barracas. Año 2005. En %.

<i>Situación de tenencia</i>	<b>San Telmo</b>		<b>Barracas *</b>	
	<b>Formal</b>	<b>Informal</b>	<b>Formal</b>	<b>Informal</b>
<i>Propietario de la vivienda y el terreno</i>	66,8	10,3	78,7	22,0
<i>Propietario de la vivienda solamente</i>	---	6,9	---	---
<i>Inquilino</i>	25,7	55,2	20,8	34,1
<i>Ocupante en relación de dependencia</i>	7,5	---	0,5	---
<i>Ocupante de hecho y por cesión o préstamo</i>	---	27,5	---	49,3
<i>Total</i>	100	100	100	100
	<b>(214)</b>	<b>(29)</b>	<b>(202)</b>	<b>(41)</b>

Fuente: elaboración propia en base a trabajo de campo

Cuando se observan las relaciones entre los tipos de inserción en el mercado de trabajo y en el acceso al hábitat es posible advertir que efectivamente ambos fenómenos no son idénticos (Cuadro 4). La informalidad en el mercado de trabajo no supone necesariamente la informalidad en el acceso al hábitat; más de un 80 % de los jefes cuya inserción en el mercado de trabajo es informal se insertan formalmente en el hábitat. Hipótesis: quizás esté dando cuenta de una situación de vivienda más consolidada en San Telmo que en Barracas y que, por ejemplo en La Boca, donde los cambios son mayores. La mayor consolidación de San Telmo se vincularía con un mayor avance y consolidación del proceso de renovación urbana. En los '80 era uno de los barrios con mayor proporción de ocupaciones de hecho y vemos como en el 2000 esa tendencia se ha revertido. La orientación de las políticas urbanas hacia la promoción y valorización del mercado de suelo en un contexto donde los mercados de trabajo que involucran a la población de bajos ingresos siguen otras tendencias explicaría en buena medida este proceso: los ingresos no se aprecian a la par que el suelo, y cuentan estos sectores no cuentan con instrumentos de crédito / subsidio que les permitan consolidar su situación habitacional en los barrios estudiados, de lo que San Telmo es el ejemplo más contundente.

Los jefes de hogar en San Telmo parecen tener mayor probabilidad de tener una inserción urbana plena –93,3 %– que sus vecinos barraquenses, entre los cuales el 79,4 % está en esa situación. La localización y la dinámica del mercado inmobiliario

en ambos barrios podrían estar dando cuenta de estas diferencias. En Barracas, los impulsos de la renovación son aún muy incipientes; sólo recientemente se puede observar el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios de gran escala destinados a sectores de ingresos altos y medios altos –por ejemplo, los departamentos proyectados en la ex fábrica Terrabusi– y los valores del suelo parecen estar aún bastante más depreciados que en San Telmo (véase Ostuni *et al.*, 2006). Ambos factores permitirían comprender por qué Barracas constituye un mercado en el cual las transacciones informales vinculadas con el acceso al hábitat son aún posibles: un grupo importante de jefes que resuelve formalmente su inserción al mercado de trabajo pero que obtienen ingresos bajos –20,6 %– se inserta informalmente en el hábitat. A este grupo se suman aquellos que son informales plenos –16,7 %–. Esta situación estaría dando cuenta de la existencia de un mercado informal de vivienda relativamente más amplio en Barracas que en San Telmo.

Entre los inactivos, San Telmo registra con más frecuencia situaciones de informalidad en el acceso al hábitat, situación que puede vincularse con la estructura etarea de su población y la ausencia de políticas que los contemplen desde una perspectiva integral. Por eso constituirían otro segmento de población vulnerable a los procesos de cambio.

#### Cuadro 6.

Tipo de inserción en el mercado de tierra y vivienda según tipo de inserción en el mercado de trabajo. Jefes de hogar de los barrios de San Telmo y Barracas. Año 2005. En %.

Tipo de inserción en el mercado de tierra y vivienda	San Telmo			Barracas		
	Jefes activos con inserción formal en el mercado de trabajo	Jefes activos con inserción informal en el mercado de trabajo	Jefes inactivos	Jefes activos con inserción formal en el mercado de trabajo	Jefes activos con inserción informal en el mercado de trabajo	Jefes inactivos
Formal	93,3	86,0	81,3	79,4	83,3	87,9
Informal	6,7	13,3	16,7	20,6	16,7	12,1
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a trabajo de campo

En ambos barrios, aproximadamente el 60 % de los jefes de hogar activos son informales, ya sea porque se insertan informalmente en el mercado de trabajo y/o tienen una inserción precaria en el hábitat. Las situaciones de informalidad urbana plena alcanzan aproximadamente al 7 % de los jefes de hogar activos. En San Telmo la informalidad

urbana se explica fundamentalmente por la inserción deficitaria en el mercado de trabajo; en Barracas, en cambio, la informalidad en el acceso al hábitat parece tener más peso a la hora de dar cuenta del fenómeno. En Barracas un 20 % de los jefes con inserciones formales en el mercado de trabajo e informales en el de tierra y vivienda (excluidas las villas) habla del deterioro producido por los bajos ingresos aun en contextos formales, lo que además coloca a estas familias en situación de riesgo de expulsión.

### **Cuadro 7.**

Tipos de informalidad urbana. Jefes de hogar activos de los barrios de San Telmo y Barracas. Año 2005. En %.

<b>Tipos de informalidad urbana</b>	<b>San Telmo</b>	<b>Barracas</b>
<i>Tipo I:</i> <i>inserción urbana plena</i>	42,3	41,2
<i>Tipo II:</i> <i>informalizante a través de la inserción formal en el mercado de tierra y vivienda</i>	43,9	38,4
<i>Tipo III:</i> <i>informalizante a través de la inserción formal en el mercado de trabajo</i>	3,1	10,2
<i>Tipo IV:</i> <i>inserción informal</i>	6,6	7,3
<i>Ns / Nc</i>	4,1	2,9
<b>Total</b>	100 <b>(196)</b>	100 <b>(177)</b>

*Fuente: elaboración propia en base a trabajo de campo*

#### **4.4. Informalidad urbana y pobreza**

Cuando se analizan las relaciones entre la informalidad urbana y la pobreza se observa que sólo en un pequeño grupo de jefes de hogar la informalidad urbana se vincula con situaciones de pobreza estructural. Cuando ello ocurre, en la mayoría de los casos se trata de hogares que habitan viviendas consideradas deficitarias –inquilinos, hoteles pensión fundamentalmente y vivienda tipo villa– y/o que viven en condiciones de hacinamiento. Resulta importante señalar que existen en la ciudad hogares que tienen una inserción urbana plena pero que desarrollan su vida cotidiana en situación de hacinamiento, aspecto que complejiza aun más el panorama de la informalidad.

## 5. Informalidades urbanas o cómo conviven las situaciones de informalidad

Se han planteado dos tipos de informalidades, la resultante del mercado de trabajo y la resultante del mercado del suelo y la vivienda en la ciudad. La evolución de las tendencias que ambas presentan se vincula con estructuras de oportunidades que tienen que ver con la direccionalidad de las políticas que afectan, respectivamente, la configuración de esos mercados, con sus condiciones de accesibilidad y con sus relaciones e interacciones recíprocas.

En concreto, ambas situaciones no tienen correlación plena y en la ciudad de Buenos Aires es más fácil encontrar en mayor proporción situaciones de informalidad laboral que de informalidad respecto del mercado de vivienda. ¿Cómo explicar este predominio? y ¿cómo se vincula con la carencia de capital necesario para acceder al mercado de suelo y vivienda?

Pareciera que es más fácil acceder al mercado laboral –formal o informal– que tener ingresos suficientes para acceder al mercado de suelo y vivienda. Si consideramos las informalidades en sus tendencias, puede pensarse que en la trama urbana consolidada de los barrios analizados la población de menores ingresos (incluyendo sectores medios bajos empobrecidos, que en algún momento contaron con los recursos para acceder formalmente a la vivienda) ha sido afectada de manera negativa por los cambios en los mercados de trabajo. De allí la magnitud de las formas informales de empleo que coexisten con mayores niveles de formalidad del suelo y la vivienda.

La informalidad en el plano del hábitat, un proceso que también evoluciona durante las últimas décadas, manifiesta un comportamiento diferencial en distintos barrios, que estaría afectado por los impactos de las políticas urbanas y la dinámica que desarrolla el mercado formal del suelo, dando cuenta de diferentes niveles de consolidación de la situación de vivienda en los barrios estudiados. Así se interpretan las diferencias entre San Telmo y Barracas, donde puede hipotetizarse que el incremento de manifestaciones de informalidad precede, en el contexto de las políticas analizadas, a potenciales procesos de expulsión de la población informal de esos barrios.

De este modo, en barrios más consolidados –como San Telmo– la informalidad se canaliza a través del alquiler; en Barracas lo hace a través de la ocupación. Estos datos se relacionan claramente con la presencia de un proceso de renovación en San Telmo que ha supuesto el desalojo de los inmuebles ocupados así como de los hoteles pensión y su reconversión en hoteles para turismo.

Se observa también cómo ambos tipos de informalidades –empleo y vivienda– configuran procesos independientes y que, en algunos casos,

pueden reforzarse en función no sólo del incremento de la informalidad en el campo del empleo sino también de los bajos ingresos en los casos de relaciones laborales formales.

De este modo, el análisis refuerza la noción de que la informalidad en el acceso al hábitat constituye la expresión más crítica del proceso de informalidad urbana. Pero retomando y tratando de unir lo expuesto con la carencia de políticas precisas ¿qué podemos decir? El incremento relativo de inversiones sostenido por las últimas gestiones no ha redundado en indicadores contundentes de mejoramiento barrial y, mucho menos, de las condiciones generales de vida de la población

La política habitacional –con históricos bajos niveles de ejecución y sometida a los parámetros de la focalización– ha buscado básicamente privilegiar el modelo de obra nueva en espacios vacantes por sobre el mejoramiento del tejido residencial existente, con obras destinadas a los sectores medios. En este sentido, tanto los datos que muestran la situación en Barracas como en San Telmo son demostrativos al respecto.

Por último, vale la pena reiterar la inexistencia de políticas para inquilinos orientadas a sectores activos y pasivos; para estos últimos, en particular, en los que el alquiler pesa fuertemente y aun mucho más que en el resto de la población de la ciudad.

## Registro bibliográfico

Herzer, H.; Di Virgilio, M.M.; Rodríguez, M.C. y Redondo, A. "¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas (Ciudad de Buenos Aires)". *Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, año 4, n° 4, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 85-112).

## Bibliografía

- Badcock, B.** (1984): *Unfairly structured cities*. London, Blackwell.
- Castells, M. & Portes, A.** (1989): World underneath: the origins, dynamics and effects of informal economy. En: Portes, A.; Castells, M. & Benton, L. (Eds.). *The informal economy: studies in advanced and less development countries*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Clichevsky, N.; Herzer, H.; Pirez, P.; Satterthwaite, D. & colaboradores** (1990): *Construcción y administración de la ciudad latinoamericana*. Buenos Aires, IIED/ Grupo Editor Latinoamericano.
- Cravino, M. C.** (2001): La propiedad de la tierra como un proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el área metropolitana de Buenos Aires. En: Land Tenure Issues in Latin America. Sias 2001 Conferencia, Birmingham, April 6-8.
- Soto, H. de** (1986): *El otro sendero*. Lima, El Barranco.
- Fernández, E. & Varley, A.** (1998): *Illegal cities: law and urban change in developing countries*. London, Zed Books.
- Herzer, H.; Di Virgilio, M. M.; Redondo, A.; Lago Martínez, S; Lanzetta, M & Rodríguez, C.** (1997): "Aquí está todo mezclado..." Percepciones de familias ocupantes de inmuebles en Buenos Aires sobre su situación habitacional". *Revista Mexicana de Sociología*, 59, pp. 187-217, México, Instituto de Investigaciones Sociales.
- Keeling, D.** (1996): *Buenos Aires*. Global dreams, local crises. London, Wiley & Sons Ltd..
- Kessler G.** (1999): L'experience de la pauperisation de la classe moyenne argentine. Citado en Prevot Shapira, M.F. (2001). "*Buenos Aires dans les années 90: métropolisation et nouvelles configurations spatiales*". San Pablo, CREDAL.
- & **Di Virgilio, M. M.** (2007): En torno a la nueva pobreza urbana: dos décadas de estudios de un concepto plural. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Ostuni, F. et al.** (2008): Renovación urbana y sector inmobiliario: algunas reflexiones a partir de La Boca, Barracas y San Telmo. En: Herzer, H. (2008). *Con el corazón mirando al sur*. Buenos Aires, Espacio.
- Portes, A.** (1999): La economía informal y sus paradojas. En Carpio, J.; Klein, E. y Novacovsky, I. (eds.). *Informalidad y exclusión social*. Buenos Aires, SIEMPRO/ OIT/ Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Quijano, A.** (1998): *La economía popular y sus caminos en América latina*. Lima, Mosca Azul.
- Rodríguez, M. C. y Di Virgilio, M. M. con la colaboración de Vio, M.; Procupez, V.; Mendoza, M.; Fernando, O. y Morales, B.** (2007): *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires. Coedición Área de Estudios Urbanos, IIGG/ Grupo Argentina de Producción Social del Hábitat, HIC AL.
- Torres, H. y Scheingart, M.** (1973): Procesos sociales y estructuración metropolitana en América latina. Estudio de casos. *Desarrollo Económico*, 12(48), pp. 725-760, Buenos Aires, IDES.