

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Ocupaciones Informales Vs. Gobierno de la Ciudad:

Un estudio sobre el Barrio Costanera Sur – Rodrigo Bueno

Alumna: María Paula García Comas

Tutor: Enrique Peruzzotti

Junio, 2008

“El trabajo físico constituye un contacto específico con la belleza del mundo, y hasta en los mejores momentos, un contacto de tal plenitud que no tiene equivalentes en otra parte. El artista, el hombre de ciencia, el pensador, el contemplativo, deben admirar realmente al universo, atravesar esa película de irrealidad que lo vela y que constituye para casi todos los hombres en casi todos los momentos de sus vidas un sueño o un decorado de teatro. Deben, pero la mayoría no puede. El que tiene los miembros deshechos por una jornada de trabajo, es decir, una jornada en la que ha estado sometido a la materia, lleva en su carne como una espina la realidad del universo. Para él la dificultad es mirarlo y amarlo. El exceso de fatiga, la acosadora preocupación por el dinero y la falta de verdadera cultura les impide darse cuenta...”

La Belleza del Mundo, Simone Weil.

Índice

1. Introducción	Pág. 1
2. Capítulo I: La Argentina reciente: 1975-2008	Pág. 3
3. Capítulo II: Consideraciones Metodológicas	Pág. 9
a) Estudio de Caso: ventajas y desventajas	
b) Literatura relacionada a ocupaciones informales	
c) Literatura relacionada al Estado	
4. Capítulo III: Acerca del Estado y sus instituciones	Pág.16
5. Capítulo IV: Costanera Sur – Rodrigo Bueno	Pág. 23
a) El Barrio vs. Gobierno de la Ciudad	
b) Decreto N° 1247/05	
c) Mitos, verdades y mentiras	
d) El Barrio “puertas adentro”	
6. Conclusiones	Pág. 41
7. Referencias bibliográficas	Pág. 45

INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas hemos sido testigos de grandes cambios culturales, económicos, políticos y sociales, que han afectado a nuestro país en su totalidad y han tenido gran repercusión en su estructura social. Hoy en día no podemos negar el crecimiento exponencial de la pobreza y la indigencia, ya que sus consecuencias están a simple vista: en las calles, bajo las autopistas, cartoneros en cada esquina, en el gran número de nuevas ocupaciones informales, etc.

La situación de estos sectores de bajos recursos se vio agravada por el déficit habitacional fruto del gran crecimiento poblacional en las ciudades y la ausencia de políticas públicas capaces de hallar una verdadera solución a este problema. Por el contrario, estos grupos debieron diseñar sus propias estrategias para poder acceder a una vivienda o resignarse a la “situación de calle”.

Para peor, vemos como la ciudad va redefiniendo espacios y costumbres. Cada vez surgen más mega-complejos urbanos, countries o barrios privados que representan una opción habitacional para aquellos que tienen el poder adquisitivo como para elegir su lugar de residencia. Lo mismo sucede con las políticas pro renovación de la ciudad y sus espacios, políticas que, como he de demostrar, tienen un importante sesgo a favor de las clases pudientes. Dichas políticas deciden quiénes tienen acceso a la ciudad y a vivir en ella, demostrando no sólo su carácter discriminatorio sino llevando a cabo una segregación efectiva contra los más pobres y necesitados.

Es así como el número y clase de ocupaciones informales se ha multiplicado, dando origen a distintos tipos de organización en los predios ocupados. De la mano de ello resurge el refugio en lo local: al romperse ciertas redes, relaciones y/o lazos, surgen otras nuevas. Cuando se queda desvinculado, excluido o desafiado, algún tipo de lazo ha de aparecer; estos individuos han de insertarse en algún tipo de relación nueva. El ser humano se transforma y adapta constantemente, ideando nuevas estrategias, buscando salidas.

Pero la aparición de estas ocupaciones informales en determinados sectores de la ciudad entre en contradicción con las políticas que buscan modernizar y embellecer a la ciudad. Es entonces cuando el gobierno desarrolla políticas con el fin de lograr el desalojo de dichos lugares, políticas que como he de demostrar, consisten en subsidios o créditos hipotecarios (con requisitos imposibles de cumplir) que no aseguran el acceso a una

vivienda digna, que no representan una solución para estos sectores, es decir, que no resuelven en forma alguna el déficit habitacional.

Esta investigación busca, a través de un caso específico, hacer un pequeño aporte sobre el modo de vida de estos sectores. ¿Cómo se organizan? ¿Qué normas, procedimientos, leyes, regulan y rigen? ¿Qué clase de relación mantienen con el Estado y sus diversas instituciones? ¿Qué representa lo local, qué viene a suplir? ¿Qué soluciones o esperanzas hay para ellos?

Trataré de responder, aunque sea parcialmente, todos estos interrogantes. Para ello es necesario analizar dos dimensiones, una interna y otra externa: a) en primer lugar, analizaré las formas de autoentendimiento y organización de los principales actores del asentamiento, es decir, aquellas que estos sectores o grupos tienen “puertas adentro” y, b) en segundo lugar, me concentraré en las formas de articulación que dichos actores establecen con las instituciones, con el entorno, la ciudad, el resto de la sociedad y actores, etc.

Este trabajo se divide en 6 secciones. El capítulo I hará un breve análisis de los cambios producidos en nuestro país en las últimas décadas, con la intención de evidenciar las transformaciones sufridas en nuestra estructura social y en la sociedad en su conjunto, haciendo especial hincapié en el aumento de la pobreza e indigencia. El capítulo II versa sobre las características del estudio de caso, las herramientas necesarias para el análisis y un repaso de aquella literatura que considero elemental para este trabajo. El capítulo III será dedicado al Estado y sus distintas instituciones con el fin de aclarar la perspectiva que he de tomar para esta presentación. El capítulo IV, se centra en un análisis de asentamiento, con especial hincapié en las dimensiones antes mencionadas (a y b), además de la descripción del barrio elegido. Finalmente, en las conclusiones sostengo cómo el grado de organización y acción colectiva tiene implicancias sobre la vida y futuro del barrio, como también en su relación con el Estado y sus instituciones. Por otro lado, expongo las consecuencias y fallas de las políticas del gobierno en cuanto a vivienda y provisión de bienes y servicios públicos, demostrando cierto tinte discriminatorio en las mismas.

CAPÍTULO I:

LA ARGENTINA RECIENTE: 1975-2008

Nuestra sociedad se caracterizó, por largo tiempo, como una sociedad con movilidad ascendente, donde era posible progresar; con empleo. Especialmente, se hacía referencia a una clase media grande, con futuro. Era una sociedad distinta a la del resto de los países de América Latina. Sin embargo, hoy en día, ya no tenemos esa percepción. Lo que vemos es una sociedad y un país cada vez más “latinoamericanizado” con crecientes índices de inseguridad, desempleo, cada vez más polarizada, con un importante número de individuos viviendo en los márgenes o ya caídos de ellos.

¿Qué fue lo que pasó? ¿Qué sucedió para su estructura social cambiara tanto? Claramente, este no fue un proceso que ocurrió de la noche a la mañana. Lo que sí debemos tener en cuenta, es que, como todo proceso, fue lento y/o gradual, con algunos períodos o momentos más evidentes. ¿Pero cómo fue que quedamos ciegos ante esto? ¿Cuándo y cómo empezó a empobrecerse nuestra sociedad? ¿Cómo se inició el fin de ese ideal de progreso continuo?

Si pensamos y buscamos en nuestra historia, podemos decir que hubo un período de integración, o como bien lo expresa Denis Merklen de “construcción”¹, que llega a su fin en 1975 (aproximadamente). Esto se había conseguido gracias a la intervención del Estado, de ese estado regulador, integrador de las clases más bajas. Este se encargó de regular, de integrar a las clases más bajas a partir del empleo, y las reafirmó y le otorgó estabilidad a toda la estructura social por medio de los servicios sociales. No propongo una defensa total de este modelo de estado, ya que el mismo contaba con vicios y virtudes, pero si reconozco como promovió el ascenso, integración y estabilidad no sólo de las clases o sectores antes mencionados, sino del funcionamiento de la sociedad toda. En ello tenía importantísima relevancia la salarización, es decir, integrar a todos los componentes de la sociedad en una relación salarial.

Si todos los sectores de la sociedad se encuentran inmersos en relaciones salariales o laborales lo que cabe destacar es que, más allá del lugar que se ocupe, todos están integrados. Así a la hora de producir y consumir es tan importante el gran productor o capitalista como el obrero menos especializado. Todos tienen su función y todos la desempeñan de manera tal que se hallan en armonía. Los niveles y tipos de consumo definen la posición de cada sector, lo categorizan. Esto es lo que intentaba explicar E.

¹ Denis Merklen, *Pobres Ciudadanos*, Editorial Gorla, Buenos Aires, Argentina, 2005.

Durkheim con su idea de división del trabajo. Incluso para aquellos más desfavorecidos y más vulnerables estar incluidos en la sociedad salarial tenía sus ventajas: el trabajo significaba estar inscripto y participar en algún tipo de red social. Este fue el momento en que los trabajadores crearon una fuerte relación con el Estado y en el cual los sindicatos adquirieron gran importancia como representantes de los trabajadores y proveedores de servicios.

Pero el fin de la relación salarial provoca no sólo los infortunios que puede causar la ausencia de trabajo sino que, también, ocasiona la pérdida de una red de contención, de la inserción en un ámbito relacional vital para el individuo, especialmente cuando empeoran las expectativas sobre su futuro y los riesgos e incertidumbres se acrecientan. Dicho de otro modo, la pérdida del empleo y de las relaciones que el mismo conlleva sitúa a los individuos en una posición de outsiders, lo ubica por fuera de la estructura social. ¿Pero dónde podemos marcar el inicio de esta “desvinculación”?

El punto de corte puede ponerse en el año 1976, con la llegada del gobierno militar, el gobierno del “Proceso Nacional de Reorganización”. Es a partir de este momento que empieza a desandarse el camino transitado, particularmente en cuanto a la inserción de los sectores populares. Esta fecha puede ser “señalada” como punto de inflexión, como el comienzo de una nueva etapa en materia de políticas públicas, económicas, sociales, etc.

Uno de los objetivos principales del gobierno era dismantelar al “estado populista”. La causa: las políticas llevadas a cabo durante los gobiernos populistas y desarrollistas, especialmente los gobiernos peronistas, que habían integrado a las clases trabajadoras, las habían hechos partícipes y, dado el contexto de la época, este era un gran riesgo y un proceso que debería revertirse sí o sí.

Con dichos gobiernos la economía se había politizado y como consecuencia de ello los trabajadores ahora intervenían en ella. La causa de este mal era la omnipresencia del Estado, es decir, esa intervención que el estado ejercía en todos los aspectos, pero fundamentalmente en la economía. Había que reducir el papel del Estado, abrir la economía y sobre todo devolver el lugar que les correspondía a las clases trabajadoras: dejarlas otra vez fuera del juego. Es en este momento cuando comienzan a plantearse políticas como la privatización de las empresas estatales, la desregulación y apertura de la economía, flexibilizar el mercado de trabajo, reducir la cantidad de empleados públicos, etc.

Como la historia nos muestra, estos primeros intentos de hacer más competitiva a nuestra economía fracasaron, y lo hicieron ocasionando peores daños de los que acarrearía el modelo anterior. Ahora no sólo no se era competente, sino que el desempleo había crecido en forma exponencial, el país se encontraba terriblemente endeudado, las relaciones laborales habían quedado completamente desorganizadas y, ya para fines de 1982, el gobierno militar estaba en plena crisis, cuyo carácter era no sólo interno, sino que era perseguido por organismos internacionales de Derechos Humanos y sufriría una derrota contundente en la Guerra de Malvinas. Esto último resultó en el colapso y caída del mismo.

Una vez vuelta la democracia se trataría de continuar por la misma senda, es decir, re-elaborar políticas económicas neoliberales para poder salir de la profunda crisis económica y de los altísimos niveles de inflación, o mejor dicho, de la hiperinflación experimentada durante el gobierno de Alfonsín.

Se creía que con el retorno de la democracia iba a ser posible salir adelante. Como bien dijo R. Alfonsín en su discurso presidencial de 1984: “Con la democracia se come, con la democracia se educa, con la democracia se cura, no necesitamos nada más...La bandera de la libertad sola no sirve, es mentira. No existe la libertad sin justicia...”² Pero el acento y atención se concentró en mecanismos institucionales relegando la agenda social. Se revisaron los derechos humanos haciendo hincapié en los horrores de la dictadura, pero se dejó a los sectores más pobres desatendidos. Con el foco puesto en la política y la economía, se dejaron a las distintas problemáticas sociales a su buena suerte.

Y es aquí cuando empieza una segunda etapa de reformas, pero de una naturaleza mucho más brutal y radical; teniendo su pico máximo durante el gobierno de Carlos S. Menem. Durante este gobierno tuvieron gran influencia los organismos internacionales (especialmente el FMI y el Banco Mundial), quienes aconsejaron un paquete de medidas conocidas como el “Consenso de Washington”. Para recibir ayuda de los organismos era un requisito implementar gran parte de estas reformas de carácter estructural.

En nuestro país durante la década de 1990 se delineó un nuevo modelo, que pasó a sustituir finalmente el anterior (ISI); el cual implicó las siguientes reformas: apertura unilateral del comercio exterior, privatización de las empresas estatales, desregulación

² Discurso de R. Alfonsín ante el Congreso de la Nación, 10 de diciembre de 1983

de bienes, servicios y mercados laborales; liberalización de mercados de capital; ajuste fiscal con una consecuente reducción del gasto público; fin de las políticas industriales o cualquier política similar a cargo del Estado; reestructuración de los programas sociales, los cuales pasaron a ser programas de ayuda a los grupos más necesitados (con lo que se perdía la universalidad); descentralización de importantes bienes y servicios públicos (sólo en lo administrativo acarreado problemas para su financiación), etc.

Creo que no podría explicarlo mejor de lo que Grimson, Roberts y Porter lo han hecho: “Los cambios radicales en las políticas económicas e institucionales implementados durante la década de 1990 tuvieron impactos significativos en las características y dinámica de los mercados de trabajo. A partir de la crisis del modelo sustitutivo y a lo largo de la década de 1990, cuando se adoptaron políticas agresivas de corte neoliberal, la estructura de oportunidades laborales se transformó de manera significativa, impactando de un modo negativo tanto en la distribución del ingreso (se tornó más inequitativa) como en los niveles de pobreza e indigencia.

Para comprender las tendencias en el mercado de trabajo habría que tomar en consideración lo ocurrido en 3 ámbitos. Uno es el de las diferencias entre las estructuras de oportunidades laborales generadas por el modelo ISI frente al modelo de apertura y desregulación económica. El segundo se vincula, por un lado, con el rol y la capacidad del Estado para regular actividades y dirimir entre intereses contrapuestos de diferentes grupos sociales frente a la capacidad de dichos grupos de interés (corporaciones, sindicatos, etc.) de negociar/ imponer sus propios intereses. El tercero tiene que ver con la naturaleza de la estructura social argentina y con los cambios sociodemográficos fuertemente asociados a dicha estructura. Más precisamente, se hace referencia a la evolución y características de la mano de obra en cuanto a sus perfiles de capital humano, género, etc.”³

Las consecuencias de toda esta serie de medidas son, hoy en día, bien conocidas. En primer lugar un aumento extraordinario del desempleo, el cual llegó a cifras insospechadas, pero que también vino acompañado de otros fenómenos como el subempleo y el empleo informal. Con la flexibilización del mercado de trabajo los trabajadores quedaron desprotegidos a causa de la situación de inseguridad en la que se vieron inmersos como también de la clara disminución de beneficios por parte de sus empleadores. Todas estas “nuevas” características de la relación laboral afectaron con

³ A. Grimson, A. Portes, B. Roberts; *Ciudades Latinoamericanas*, Prometeo, Buenos Aires, Argentina, 2005.

mayor intensidad a aquellos sectores que ya se encontraban en la pobreza, pero la clase media no se vio exenta de sus consecuencias.

Pero el golpe a los trabajadores no se produjo sólo en el mercado del trabajo. Con la reducción y/o retracción del Estado también se produjo una reducción del sector público: no sólo el Estado debía reducir su intervención sino que a ello se sumó la dificultad de no contar con los fondos y/o las inversiones necesarias para la provisión de bienes y servicios públicos (afectando cuanti y cualitativamente la provisión de los mismos). Esto perjudicó en especial a los sectores más pobres, quienes no recibieron esa mano tan necesaria y carecieron de los vínculos (o capital social) para poder paliar la ineficiencia e incapacidad estatal.

Ahora, sin embargo, los pobres estructurales no serían los únicos: gran parte de la clase media pasó a conformar lo que A. Minujín y G. Kessler⁴ denominan como empobrecidos y nuevos pobres. Aquí las razones vuelven a ser las mismas, es decir, un gran incremento de la pobreza y de la desigualdad, creando una importante y notoria brecha entre los que pudieron enriquecerse y acumular durante este período y los evidentes perdedores. ¿Qué condujo a esto? Aquí es cuando volvemos a citar el prolongado tiempo de crisis, la transformación de la relación salarial, el retraimiento y la ineficiencia del Estado, la pérdida de derechos sociales, etc. Sin embargo, para la clase media este empobrecimiento puede ser más difícil de detectar, por los lazos que mantienen (fruto de su pasado) y la ayuda que reciben de ellos, porque el ajuste puede realizarse con respecto a algunas características de su vida (salidas, ropa, etc.), por la ayuda que pueden recibir del sector privado (por ejemplo, una beca en un instituto educativo), etc. Esto no quita que parte de ella haya pasado inevitablemente (y de forma notoria) a la pobreza.

La crisis de 2001; una crisis política, económica y social, provocó un crecimiento exponencial de los males citados anteriormente. Representó un quiebre en la legitimidad del modelo económico, acompañado de una fuerte recesión, de una escalada del desempleo y, el inolvidable “Corralito”, es decir, la restricción al acceso del dinero depositado en los bancos del país. Caos, pánico, saqueos y violentas insurgencias. La crisis fue la estocada final, la que llevó a que las clases y sectores perjudicados “salieran a las calles” para expresar su descontento, su temor, su malestar.

⁴ A. Minujín, G. Kessler, *La nueva pobreza en la Argentina*, Editorial Planeta, Buenos Aires, Argentina, 1995.

Según las estadísticas del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) los hogares bajo la línea de pobreza estaban calculados en un 23,5% para mayo de 2001, subiendo al 37,7% en mayo de 2002. El número de pobres por habitantes pasó de ser el 35,4% en el año 2001 al 49,7% en el 2002. Los datos sobre la indigencia eran del 12,2% en 2001 subiendo al 22,7% en el 2002. Ya en el año 2003, más de la mitad de la población era considerada pobre, obteniéndose una cifra del INDEC del 54% y una del 27,7% para la indigencia.

Estos cambios culturales, económicos, sociales y políticos modificaron las estrategias y repertorios de los sectores populares y medios a la hora de organizarse y manifestarse. Viéndose erosionados los antiguos vínculos, redes y lazos de contención y pertenencia debieron desarrollar nuevos espacios y métodos. Es dentro de este nuevo contexto donde las relaciones entre los individuos toman un carácter fundamentalmente territorial, para cubrir aquellos espacios que quedaron fuera de su alcance, principalmente las instituciones formales (partidos, sindicatos, etc.). La organización y el sentido de pertenencia dejan de basarse en las diferencias de clases o en los vínculos laborales para pasar a ser de carácter local, es decir, centradas en el barrio o lugar de hábitat / residencia. Lo mismo ocurre con los objetivos o metas de dichos grupos.

Hoy en día, luego de cinco años de crecimiento económico, de una disminución del desempleo, de reactivarse la economía, del descenso de los índices de precariedad e informalidad, de una mejoría en especial para las clases medias, creo que cabe preguntarnos: ¿Qué pasó y pasa con aquellos que catalogamos como pobres estructurales? ¿Qué ocurre con esos tantos que fueron lanzados más allá de la periferia de nuestra estructura social? ¿El cambio o mejoría fue también para ellos? ¿Qué hizo y hace el Estado y sus instituciones por ellos? Mi presunción es que, así como su trayectoria fue distinta, también lo es su situación actual. Entonces, ¿puede hacerse algo?

Luego de examinar el camino que nuestro país comenzó a transitar durante 1975 y 1976, este estudio pretende dar respuestas a los interrogantes antes planteados basándose en el análisis de un caso de asentamiento en particular: Barrio Costanera Sur – Rodrigo Bueno. Es por ello que la próxima sección está dedicada al estudio de caso como estrategia de análisis, como también a hacer un breve repaso de la literatura relacionada que considero de mayor importancia.

CAPÍTULO II:

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

a) Estudio de caso: ventajas y desventajas

Este trabajo consiste en el estudio de un caso particular: el asentamiento Costanera Sur - Rodrigo Bueno. El objetivo es analizar con profundidad, y en base a un cierto marco teórico, que desarrollaré en lo sucesivo, la relación existente entre los habitantes del asentamiento, las características de su organización y la implicancia de la misma en la relación con el Estado y sus instituciones (en particular con el Gobierno de la Ciudad). Para dicho análisis tomo el acceso a la tierra y a distintos bienes y servicios que son provistos por el Estado, tales como agua, luz, recolección de residuos, etc.

Para llevar a cabo dicho análisis privilegio la literatura referida al tema, como también las entrevistas realizadas a los habitantes del barrio. Los nombres de las personas entrevistadas han sido modificados para preservar el anonimato de las mismas. Recurro, también, al relevamiento de periódicos y semanarios que traten el tema.

Las desventajas de este tipo de estrategia son varias, pero, en su momento, he de valerme de todos los recursos y herramientas para realizar una buena descripción y explicación, generando así una relación entre las variables que pueda o no coincidir con otros estudios. Entre las desventajas se encuentran la escasa posibilidad de mostrar variación en las variables y resultados, la reducida posibilidad de controlar y medir errores o sesgos, la dificultad de extender el análisis realizado a otros casos. Sin embargo, creo que un estudio más minucioso puede ser una gran colaboración a las ciencias sociales, señalando puntos de convergencia y divergencia con otros estudios, como también sentar las bases para análisis futuros.

A la hora de mostrar el por qué del caso elegido y sus características y contexto propios, optaré por un breve análisis de lo que denominamos caso informal, al cual me referiré en las conclusiones. Así probaré como bajo otro contexto o con diferentes variables la gama de resultados posibles es amplia. Los análisis de otros autores acerca de villas miserias y asentamientos también servirán como punto de partida para mi análisis. Así podré destacar similitudes y diferencias que identificarán y caracterizarán al caso elegido en particular.

Al ser un único caso, aunque estudiado con detalle, es posible que mi hipótesis no pueda verificarse de forma completa; sin embargo creo que toda explicación causal desarrollada a lo largo de este trabajo será significativa y fuerte.

Antes de introducirme en el análisis del caso elegido creo importante desarrollar, brevemente, las ideas y/o marcos teóricos de los que voy a valerme para dicho trabajo. Más allá de toda la bibliografía relacionada al tema son de fundamental importancia los estudios realizados por Dolores Calvo, Denis Merklen, S Levitsky y G. Helmke, y G. O'Donnell (a quién me referiré especialmente en el apartado que versa sobre el Estado).

b) Literatura relacionada a ocupaciones informales

Trataré de analizar a Costanera Sur - Rodrigo Bueno a partir del tipo ideal de asentamiento que planteo Denis Merklen. Lo que tengo que comprobar es cuan parecido es el caso a este tipo ideal y donde surgen divergencias. Para ello analizaré la historia, evolución, características actuales, cómo se produce y cómo es la organización; como también qué relación hay con el Estado y como ella varía en el tiempo, pasando (o no) por distintos momentos. Para analizar el asentamiento obtendré, por otro lado, herramientas de la investigación realizada por Dolores Calvo acerca de la FTV.

Merklen ve al asentamiento como un movimiento social, especialmente en un primer momento, cuando se realizan la toma de los terrenos. Los movimientos pueden ser considerados como redes informales, basadas en creencias compartidas y lazos de solidaridad, los cuales sirven para llevar a cabo acciones respecto de determinados intereses comunes y/o conflictos relacionados a los mismos. Estas redes y el repertorio de acciones que crean se originan en especial a partir del declive de sindicatos, partidos políticos y otros entes tradicionales de representación, como también a causa de la desarticulación del tejido social. Por lo general, estos actores suelen encontrarse en la periferia del sistema político, careciendo de recursos comunes y, por lo tanto, teniendo que apelar a recursos y/o estrategias no convencionales.

Las redes sociales proveen a los movimientos de una visión compartida; hacen posible que una experiencia personal pueda transformarse en una experiencia común. En ellas los individuos interactúan entre sí, creando sentido de pertenencia y compromiso para con el otro. Esta pertenencia, este sentido de identidad posibilita y da fuerza a la acción. Así se va gestando la idea o visión de injusticia, la que problematiza una condición determinada e impulsa un cambio en el status quo. Por ende, se va tomando conciencia de la propia situación y se identifica al responsable, sea este una autoridad, una institución, el orden social y político vigente, etc.

Un asentamiento implica un proyecto, el cual tratará de dar al mismo la imagen de “barrio”. Es así como la estructura que va tomando vida trata de copiar el modelo y/o imagen que tiene la ciudad y sus barrios, su infraestructura (aunque de manera y apariencia más precaria) y sus características (calles, asfaltado, espacio asignados con distintos fines, etc.). Este proyecto, este plan a futuro, es lo que marca la diferencia entre asentamiento urbano (y humano como sus propios habitantes suelen llamarlo) y la idea de “villa miseria”. Cómo villa se entenderá a aquel lugar donde sus habitantes se han resignado a su condición social, donde no existe una imagen generalizada (ni la búsqueda conjunta) del progreso. Así la idea de progreso cobra fundamental importancia; se convierte en el objetivo de pertenecer y convertir al lugar de residencia en un barrio digno. Es tomar conciencia de que las actuales condiciones de vida no son dignas, del derecho a que lo sean y cómo, a partir del trabajo en conjunto, de la organización y acción, es posible la transformación. Este ideal de progreso social se encuentra instalado en la mente de cada uno de los habitantes dando sentido, generando solidaridades y como elemento paliativo frente a la creciente marginación social. Esta idea de progreso, unida a la de injusticia, hace que los miembros de una organización ejerzan o intenten ejercer presiones sobre el sistema político.

Podemos definir al asentamiento, entonces, como una organización de base territorial para la toma de tierras y la posterior instalación en las mismas con fines habitacionales. El barrio, dada la fractura de lazos, va a representar una alternativa: el refugio en lo local, es decir, la reconstrucción de la sociabilidad y de nuevas redes de contención en un ámbito más próximo. Estas nuevas “redes” y la organización que permiten, llevan a lo que Merklen denomina como “inscripción territorial”. Ahora los aspectos sociales, políticos, relacionales e incluso económicos de los habitantes se territorializan, encontrando en el barrio su centro organizativo.

Creo importante aclarar que esto no implica un cierre con el “mundo exterior”, especialmente porque se necesita de él y porque se intenta copiarlo (como ya hemos argumentado). Lo que si vamos a diferenciar es la existencia de dos ámbitos: uno interno, que es el de la organización dentro del asentamiento, donde podemos encontrar manzanas, manzaneros/as (delegados de manzana y organizadores), una Comisión Directiva, Comisiones Especiales, etc.; quiénes darán vida al asentamiento y se encargarán de llevar a cabo acciones de toda índoles. Por otro lado, tenemos el ámbito externo, que alude a la relación y comportamiento del asentamiento y sus habitantes con el exterior. Este frente externo, como explica D. Merklen: “se refiera a los vínculos que

la comunidad realiza hacia fuera y abarca una serie de elementos que podemos caracterizar como de índole política.”⁵ Cabe aclarar que esta idea de lo político parte de una concepción distinta, es decir, la “politicidad” que se generará será diferente a lo que entendemos por política y politicidad comúnmente y la valoración positiva que se le asignará también lo será.

Por politicidad, como bien explica D. Calvo: “aludimos a las dimensiones referidas a las sensibilidades políticas de los actores, a sus creencias, a sus actitudes, y a sus formas de relacionarse con los debates y las decisiones de la esfera pública. Son iniciativas u orientaciones que no se constituyen necesariamente como discursos estructurados conceptualmente con llamamientos a la acción que incluyan una proyección social global o proyectos de cambio político. Esta dimensión de creencias y actitudes se conforma en la práctica concreta y cotidiana de los actores, y va definiendo aquello que para ellos es hacer política. El término politicidad se halla en estrecha relación con el concepto de cultura política, que apunta al universo de significados que la política y el hacer política adquiere para los actores, pero que además incluye la referencia a la experiencia anterior como constitutiva de la percepción y significación actual de las prácticas, y la resignificación continua que se opera en el plano de la memoria.”⁶

Podemos ver en la vida de un asentamiento distintas etapas con diferentes características. En un primer momento, es decir, al efectuarse la toma de los terrenos, la movilización es mucho más alta, y más allá de la experiencia, para que se produzca de un modo efectivo, es necesaria la organización y el trabajo en conjunto. Gracias a ello podrán delimitarse los límites con el exterior, las medidas de los lotes, los lugares donde se construirán merenderos, salas de primeros auxilios, iglesias, etc. Con el correr del tiempo la organización se irá institucionalizando, lo que causará una disminución en la intensidad de la movilización. Aunque, esta puede irse dosificando, teniendo, por ejemplo, altas y bajas de acuerdo a protestas, pedidos, incidentes extraordinarios (como podría ser un incendio, inundación o una agresión externa). A la par se irán especializando y dividiendo las tareas, logrando descentralizarlas y abarcar a mayor cantidad de gente. La red organizativa será entonces mucho más densa y provocará con el correr del tiempo un mayor compromiso por parte de los vecinos.

⁵ D. Merklen, *Asentamientos en la Matanza*, Editorial Catálogos, Buenos Aires, Argentina, 1997.

⁶ D. Calvo, *Organización política auto-referenciada en sectores populares. El caso de la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat*. Informe final del concurso: Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2002

Pero esta evolución en la organización y la vida del barrio no se producen sólo “puertas adentro”. También irá variando su relación con el mundo exterior, en especial con el Estado y sus instituciones. Hay que considerar también la presencia de “terceros actores” que empezarán a actuar dentro del barrio. Ellos pueden ser partidos políticos, ONG, instituciones religiosas, etc. Todos ellos conformarán alguna relación con el asentamiento que mutará (o no) con el correr del tiempo.

A diferencia del asentamiento (como lo define Merklen), la villa miseria carece de ese grado de evolución y organización, aunque puedan desarrollarse en ella distintas redes de solidaridad, ayuda mutua y contención. Esto implica que el grado de progreso del barrio sea menor, creando dificultades para lograr un desarrollo y control eficaz del territorio.

Existe una tercera opción de hábitat para estos sectores, que tomaré también en consideración: los denominados nuevos asentamientos urbanos. Estos se caracterizan por la ausencia de organización y/o planificación en el momento de adquirir un terreno. Pero a diferencia de las villas miserias, sus viviendas son todavía más precarias, siendo frecuentes materiales como nylons, piedras, cascotes, maderas, es decir, la consolidación de las construcciones es inferior. Pero hay otra característica que también los diferencia: la calidad de los terrenos ocupados es tal que sus características topográficas ponen límites a cualquier intento de urbanización. De esto último se desprende el uso que hace el gobierno de esta categoría para diseñar políticas de erradicación o desalojo, en lugar de proyectos de urbanización y/o dar a esta clase de hábitat los servicios elementales que requiere una vida digna.⁷

A partir del modelo de Merklen y del concepto de politicidad de Calvo analizaré el caso elegido definiendo en que categoría debe ubicarse, haciendo especial hincapié en la organización, especialización y en las características que presente el lugar de residencia.

c) Literatura relacionada al Estado

En cuanto al Estado, entendiéndose por este varios niveles e instituciones, ya que el Estado puede verse como un conjunto de relaciones (O'Donnell⁸), veré como las instituciones formales del mismo (gobierno nacional, gobierno de la ciudad, policía,

⁷ Las características citadas fueron tomadas de una investigación realizada por la Defensoría del Pueblo. Informe de Situación Desalojos de “Nuevos Asentamientos Urbanos”, publicada el 5 de julio de 2006.

⁸ G. O'Donnell, Estado, Democratización y Problemas Conceptuales, Desarrollo Económico, volumen 33 N° 130, julio-septiembre 1993

etc.) se relacionan con las instituciones informales, es decir, con estas redes de instituciones y relaciones que tienen su origen en la acción colectiva del barrio. Para ello voy a valerme del análisis de Levitsky y Helmke en su libro “Informal Institutions and Democracy”.⁹

Partiendo de la idea de que instituciones formales e informales pueden interactuar de diversas maneras, obteniendo diferentes resultados o consecuencias, estos autores plantean cuatro posibles tipos de relación entre ambas. Es así como desarrollan una tipología basada en dos dimensiones: la primera dimensión se refiere al grado de convergencia entre los resultados obtenidos por ambos tipos de instituciones, viendo si el adherirse a reglas informales provoca el mismo resultado que pronosticarían las reglas formales. En caso contrario lo que se encontraría entre ellas es divergencia. La segunda dimensión se refiere al grado de efectividad de las reglas formales, es decir, si las mismas son respetadas y llevadas a la práctica. De acuerdo a estos dos últimos criterios, los actores decidirán obedecer o no obedecer dichas reglas. Así, de la suma de estas dos dimensiones obtenemos cuatro categorías de instituciones informales:

1. Complementarias
 2. Substitutivas
 3. Competitivas
 4. Acomodativas
-
1. Modelan la conducta de manera tal de no violar las reglas formales ni de producir resultados divergentes. Generalmente refuerzan la eficiencia o efectividad de las instituciones formales.
 2. Este tipo de instituciones informales buscan resultados compatibles con los obtenidos por las reglas formales. Ellas, en la mayoría de los casos, logran aquellos objetivos que las instituciones formales (o sus reglas) no pudieron alcanzar. Suelen surgir en lugares y/o contextos donde las instituciones y estructuras estatales son débiles y/o ineficientes.
 3. Ellas son incompatibles con las reglas formales. Obedecer a una de estas reglas implica violar una regla formal e incluso los resultados de las mismas pueden ser distintos de los esperados por las reglas formales.

⁹ Helmke y Levitsky, *Informal Institutions and Democracy*, Baltimore : Johns Hopkins University Press, 2006

4. Este último tipo se caracteriza por crear incentivos para comportarse de modo tal de alterar los efectos de las reglas formales pero sin violarlas. Dicho de otro modo, contradicen el espíritu pero no la letra de las reglas formales. Así es posible reconciliar los intereses de los actores con los arreglos institucionales formales.

A partir de los análisis, tipologías y modelos expuestos previamente analizaré el caso elegido. Empiezo mi análisis con ciertas presunciones. En primer lugar analizaré hasta qué punto Costanera Sur - Rodrigo Bueno se ajusta al ideal de asentamiento descrito por Calvo y Merklen. También veré que grado de organización se encuentran allí, la densidad de sus redes sociales y cómo se desarrolla a lo largo de la vida del barrio la relación con el Estado.

Parto del supuesto de que aquellos logros obtenidos a favor del barrio, reconocimiento, mejoras en la condiciones de habitabilidad, provisión de servicios sociales, etc.; serán resultado de la organización y acción de los propios vecinos.

Otro supuesto que tengo es que la relación con el Estado y sus instituciones han de ser conflictiva en los primeros años del asentamiento pero debe de haber ido evolucionando hacia una más conciliatoria gracias a la acción de los vecinos y sus instituciones.

CAPÍTULO III:

ACERCA DEL ESTADO Y SUS INSTITUCIONES

Siguiendo los argumentos de G. O'Donnell el Estado no es sólo el aparato estatal, ni el sector público, menos aún la suma de las burocracias públicas. En sus propias palabras: “No cabe duda de que ellas forman parte del Estado, pero no son el estado en su totalidad. El Estado también es, y no menos fundamentalmente, un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden y en última instancia lo respalda con una garantía coactiva centralizada, sobre un territorio dado.”¹⁰ Lo que tomo de esta definición, en primer lugar, es el acento en las relaciones sociales como elemento del Estado, porque me interesa analizar las mismas con respecto a los grupos a ser estudiados. A partir de allí, se puede analizar la legalidad, la coacción y cómo pueden coexistir o existir de forma paralela dos o más tipos de reglas, autoridades, instituciones, etc.

Lo que intentaré argumentar en esta sección son los límites del alcance del Estado, es decir, como hay zonas donde el accionar del mismo no es efectivo ni eficiente. Me centraré en aquellas zonas (entendido como territorios delimitados) o grupos donde la provisión de bienes y servicios por parte del Estado varía entre nula e ineficiente o precaria. Está de más decir que la falta de los mismos implica una violación a los derechos humanos, ya que estamos hablando de bienes y servicios vitales.

O'Donnell relaciona estas falencias y/o fallas del Estado con una baja consolidación del mismo y sus instituciones, especialmente en aquellos casos en los cuales la democracia es “joven” y se ha pasado por uno o varios gobiernos militares. Esto implica, en cierto modo, una crisis del Estado y sus funciones, que involucra tanto a la eficacia de las burocracias como el respeto y efectividad de la ley. Entonces lo que aquí se cuestiona es si el Estado tiene dominio sobre todo su territorio y si es capaz de controlar y proveer los bienes y servicios en él, como también de hacer valer los derechos y garantías de todos los individuos.

Lo que ocurre con estas zonas es que, al no estar cubiertas en su totalidad por el Estado, tienen accionar propio, es decir, se generan allí dinámicas, reglas, lazos, etc., independientes de las instituciones, reglas y procedimientos estatales. Estas zonas se

¹⁰ G. O'Donnell, Estado, Democratización y Problemas Conceptuales, Desarrollo Económico, volumen 33 N° 130, julio-septiembre 1993

caracterizan por su inscripción territorial y por contar con alto grado de autonomía (lo que no implica legalidad en su accionar).

Este cierto margen de autonomía no excluye la relación con el Estado y sus instituciones, sino que el grado de relación puede variar. Lo que predomina es una relación de tipo horizontal entre los habitantes de estas zonas, mientras que la relación con las instituciones estatales mantiene un sentido vertical. Este segundo tipo de relación dependerá de cada institución o aparato y puede variar, siendo una de oposición o enemistad como de trabajo conjunto, siempre midiéndolas en un continuo y teniendo en cuenta que la naturaleza de la relación es dinámica.

En consecuencia, y como bien destaca J. Auyero¹¹, lo que puede observarse es una superposición entre esferas formal e informal, en lugar de una idea de separación. Ambos tipos de instituciones no viven separadas unas de otras, sino que se interpenetran e interactúan entre sí, influenciándose. Por lo tanto, “outsider” e “insider” se redefinen constantemente, ya que los roles pueden no ser fijos. Muchos funcionarios que tildaríamos dentro de la órbita estatal pueden, en realidad, también actuar y ser protagonistas de la esfera informal. A su vez, muchos actores del ámbito e instituciones informales pueden tener acceso al Estado y/o a los distintos niveles de gobierno, siendo el canal o vía de comunicación.

Como hemos visto en una sección anterior, y refiriéndonos al trabajo de G. Helmke y S. Levitsky, no siempre estas zonas tienen que vincularse con la corrupción o la criminalidad; pueden, en cambio, generarse en ellas dinámicas que traten de suplir la acción estatal en un sentido positivo. Aún así estas tareas pueden no ser compatibles en su totalidad con la ley, pero sí pueden serlo con su espíritu.

Pero si nos encontramos haciendo esta crítica a las instituciones democráticas y a los distintos niveles de gobierno debido a sus falencias es porque tenemos una determinada concepción del Estado y de cuáles son sus obligaciones y competencias. ¿Qué es lo que esperamos entonces de él?

La percepción que hoy tenemos del Estado es en relación a su característica como ente regulador de las relaciones sociales. Esta noción es la del Estado de Bienestar, noción relacionada a la idea de justicia social, que ha tenido tanta fuerza en nuestro país.

Si pensamos el porqué de ceder derechos, poderes y obligaciones al estado notamos que éstas se fundamentan con la idea de una retribución o contrapartida por parte del mismo.

¹¹ Javier Auyero, *La zona gris : violencia colectiva y política en la Argentina contemporánea*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, Argentina, 2007.

Estamos hablando de valores como la seguridad, la igualdad ante la ley, ayudas de diversa índole, provisión de bienes y servicios públicos, etc. Esto ocurre porque con el transcurso del tiempo el estado se fue ubicando en una posición intermedia (y de intermediario) entre el mercado y la sociedad. Esto no es más que identificar al Estado en su posición de garante para con los ciudadanos y habitantes de un territorio.

Es por ello que Estado y sociedad civil están conectados, se influyen mutuamente. El primero, desde hace tiempo ya, comenzó a intervenir en una gran cantidad de ámbitos, incluso en la economía. Así el Estado y sus instituciones proveen un orden donde los individuos pueden desarrollarse y relacionarse, siempre respetando las reglas del juego. Sin embargo, y para que ello suceda, grupos, instituciones y asociaciones de diverso tipo fueron perdiendo fuerza y debieron ceder al estado el rol o función de aglutinante social; de creador de solidaridad y reparaciones. Así los individuos pueden superar el temor a la anomia y el Estado adquiere el papel de principal interlocutor, sostén y protección de ellos. Esto no significa que la sociedad civil no contribuya generando solidaridad, lo que intento remarcar es el rol que ocupa el Estado como garante institucional de aquellas formas abstractas de solidaridad

El problema del Estado en la actualidad es que la naturaleza de riesgos que debe afrontar y la gama de soluciones que debe brindar se ha ampliado en demasía. Además, estos problemas ya no son aleatorios sino que han pasado a convertirse en fenómenos del día a día, cotidianos, a los que no podemos negar su existencia. Y esto no es todo, sino que las poblaciones a las que debe abocarse también han variado: hoy ya no alcanza con provisiones homogéneas de servicios y bienes públicos, seguros sociales uniformes, planes sociales semejantes, etc.; sino que necesita de políticas públicas específicas para los múltiples sectores, clases y grupos que se han ido conformando frutos de todos los cambios culturales, económicos, sociales y políticos más o menos recientes. Aún así, y a pesar de la dificultad que ello implica, esta ha de ser la tarea y el deber del Estado.

Ahora cabe preguntarnos hasta qué punto el Estado en nuestro país ha sido el garante y protector de aquellos más desfavorecidos, de quienes más lo necesitaban. O, si tal vez, atentó contra ellos a favor de grupos más poderosos y/o con intereses específicos, cuya voz es más fuerte sólo por el hecho de tener acceso a él. Dicho de otro modo, y yendo al caso específico de los sujetos de mi investigación: ¿Qué hizo el Estado (y los distintos gobiernos en el poder durante el período estudiado) a favor de ellos? ¿Redució o reforzó

las asimetrías existentes? ¿Respetó o pasó por alto sus derechos y garantías? ¿Fue un Estado ausente, ineficaz?

Antes de pasar al caso en particular creo necesario analizar algunas políticas llevadas a cabo en las últimas décadas.

Creo que es una característica general de las políticas estatales recientes (tomaré por recientes aquellas llevadas a cabo a partir de la vuelta de la democracia) el intentar restaurar las conquistas sociales o “privilegios” (en un buen sentido del término) que las distintas clases y sectores habían perdido o que estaban bajo amenaza de perder. Entre ellas podemos enumerar el aumento de salarios, la defensa del empleo, la reaparición de distintas protecciones sociales, subsidios y una amplia gama de planes. Cobraron importancia especialmente las de carácter asistencial. Pero lo llamativo de esta reaparición fue que no surgió, en la mayoría de los casos, a partir de la conciencia y acción del Estado y sus instituciones, sino que fueron fruto de las movilizaciones de las clases populares y algunos sectores de la clase media (sobre todo empobrecidos y nuevos pobres).

Las políticas sociales fueron medias paliativas para asegurar la supervivencia de dichos sujetos y para tratar de asegurar una mínima condición de vida digna; pero no resultaron en políticas de un plazo mediano o largo con intención de resolver las verdaderas causas de los males experimentados por aquellos.

Dicho esto, creo que ahora es posible entender la naturaleza y dirección de políticas tales como el Plan Alimentario Nacional durante el gobierno de Alfonsín, el intento de integrar a diversas organizaciones de base territorial a nivel municipal, los diferentes programas de becas y pasantías laborales en la década del noventa para contrarrestar la flexibilización laboral, el “famoso” y extensivo Plan Jefas y Jefes de Hogar, etc. Aún así el conjunto de personas que recibiría los distintos tipos de ayuda se iría reduciendo debido, y esto rige en particular para los 90s, a causa de la merma en los ingresos del Estado y del recorte consecuente en el presupuesto para el gasto público, como ya he apuntado en secciones previas.

Lo que se evidencia con esta retracción, podríamos argumentar, en ciertos planos por parte del Estado, o también por qué no ineficiencia, en cuanto a políticas públicas, es la aparición cada vez más notoria e importante de otras organizaciones, independientes y desvinculadas del mismo, que se dedican a la caridad y/o ayuda al prójimo, cubriendo una amplia gama: ONGs, comedores, instituciones y organizaciones religiosas y laicas, etc.

Pero adentrándonos aún más en el tema que nos convoca creo importante desarrollar las características de ciertas políticas públicas, relacionadas claramente a la vivienda y servicios básicos, que se han ido desarrollando con el correr del tiempo y cómo han ido evolucionando. Las mismas no sólo muestran la ineficacia por parte de las instituciones estatales y los sucesivos gobiernos en relación a los derechos humanos, sino que, peor aún, ha de encontrarse en ellas tendencias discriminatorias.

A partir de la década de 1990, el Estado inició políticas de revitalización y renovación urbana, con especial hincapié en algunas zonas de la Ciudad de Buenos Aires, con el fin de revitalizar espacios y barrios y, de este modo, embellecer la capital. La meta era modificar y modernizar zonas marginales de la ciudad, de recuperarlas, haciéndolas más atractivas y produciendo por ello una transformación en la importancia de aquellos lugares, como también del precio asignado por el mercado.

Para lograr este objetivo el Estado mismo invierte en dichas zonas y/o adopta y desarrolla estrategias que facilitan la renovación de estos espacios, como por ejemplo, la entrada de otros actores como agentes inmobiliarios, entidades financieras y otros, todos provenientes del sector privado. Es así como en estos sectores de la ciudad surgen proyectos de edificación que cubren una amplia gama: desde la construcción de barrios privados o mega-complejos hasta pequeñas edificaciones y paseos.

El problema de este tipo de política estatal radica en que en estos sectores de la ciudad, antes abandonados o en desuso, se instalaron muchas familias que no tuvieron la oportunidad de acceder a una vivienda propia. Como es sabido, durante largo tiempo la Ciudad de Buenos Aires ha sufrido problemas de déficit habitacional, es decir, no todos sus habitantes han podido acceder (ya sea como propietarios o como inquilinos) a una vivienda. Es entonces cuando las poblaciones de más bajos recursos ocupan ilegalmente terrenos privados o estatales donde proyectan asentarse y poder formar un hogar.

Las políticas estatales que tienen como fin la renovación y revitalización de la ciudad son, entonces, incompatibles con los intereses de estos sectores de bajos recursos. La controversia surge en dos frentes: en primer lugar, la ocupación del terreno o área que es el objetivo de la política estatal, ya que al estar ocupado debe optar por el desalojo o por anular dicha política. Y, en segundo lugar, y en relación con el punto anterior, la naturaleza de una política de embellecimiento y modernización de la ciudad es totalmente contraria a la apropiación y asentamiento de estos individuos.

El núcleo de la cuestión aquí es qué posición toma el Estado y sus instituciones frente a una situación como esta. Y, como no es difícil de advertir, los eventuales perdedores son los individuos y poblaciones de escasos recursos.

Es así como estos individuos deben abandonar los predios o terrenos que ocupan de manera ilegal y trasladarse a las zonas más alejadas y desfavorecidas de la ciudad, cuando no fuera de ella. Como consecuencia no sólo se ven afectados por la pérdida de sus viviendas, sino también de sus trabajos, de su identidad, redes sociales y de contención, etc.

Para lograr esto el Estado se sirve de herramientas conceptuales a la hora de diseñar sus políticas de urbanización. Lo que intento decir es que no todos los grupos son relocalizados. Entonces, ¿qué grupos se ven perjudicados por las recientes políticas estatales de urbanización que describimos anteriormente y con qué motivos? Aquí es cuando en el discurso aparece la diferencia entre asentamiento y villa miseria.

Las villas miserias hoy en día son reconocidas por los organismos del Estado y, por lo tanto, son objeto de planes de urbanización. Esto no siempre fue así, ya que especialmente durante la última dictadura militar, los “villeros” fueron perseguidos y hubo continuos intentos de desalojo, utilizando como principal recurso la violencia. La población de las villas era vista como una amenaza al orden y la calidad de vida, por lo cual, los militares acudieron a métodos tales como el demoler viviendas, la amenaza física y verbal, desapariciones, etc.

Ya instaurada la democracia hubo un cambio de estrategia. Aquí surge la diferencia entre villa y asentamiento y las consecuencias que implica para ambos. Como bien explica V. Lekerman: “Esta concepción de las villas de la Ciudad de Buenos Aires cobró legalidad en el año 1991 con la sanción de la ordenanza (44.873/91) y mediante este instrumento jurídico se comenzaron a diseñar programas de vivienda, infraestructura urbana y equipamiento social –con alcances diferenciados y limitados– reconociendo, el Estado municipal, la regularización de la tenencia de estas tierras a sus habitantes.”¹²

Gracias a esta ordenanza se diseñaron planes de urbanización, los que incluyen la correcta provisión de servicios, como agua, luz eléctrica y recolección de residuos, entre otros, y un rediseño del terreno mismo (asfaltado de calles, medición y arreglos de lotes y viviendas, etc.) con el fin de integrar estos sectores al paisaje urbano.

¹² Vanina Lekerman, *Procesos informales de ocupación de tierras en la Ciudad de Buenos Aires. ¿Villas o asentamientos?*, Cuadernos de Antropología Social N°22, pp. 115-135, UBA, 2005

Los asentamientos, en cambio, son dejados fuera de esta política pública, es decir, no son objeto de urbanización. Esto se debe, como se explicó previamente, a que la intención para con los mismos no es otra que su traslado.

En resumen, lo que se evidencia son dos tipos de políticas estatales: autoritarias durante el último gobierno militar, las que sólo tenían como opción posible el desalojo (forzado en casi todos los casos) y las que se llevan a cabo en el período democrático, de corte discriminatorio, ya que el Estado elige qué poblaciones reconocer de acuerdo a los intereses que se tenga respecto de la reconversión de la ciudad, decidiendo quiénes son dignos de acceder a la vivienda y/o tierra conforme a ideas y objetivos de reconversión y embellecimiento.

Para estos sectores las posibilidades de ser compensados por motivos de relocalización son dos: subsidios habitacionales o créditos hipotecarios. Con respecto a los primeros, el monto ofrecido a las distintas familias no asegura el acceso a una vivienda digna y se ha demostrado que al poco tiempo del desalojo, las familias vuelven al barrio o se asientan en otro lugar similar. Con respecto a los créditos, esta política sí podría dar la posibilidad de vivienda propia, pero los requisitos que requiere esta estrategia quedan fuera del alcance de los individuos (especialmente el monto de ingreso básico).

Como he tratado de demostrar las políticas que el Estado tiene para con estos grupos no sólo no son efectivas sino discriminatorias. Ahora sí, creo que es momento de pasar al caso que deseo analizar para demostrar las condiciones de vida, la relación con el Estado y cómo estos grupos han de organizarse para tener acceso a la tierra y a las mínimas condiciones dignas de supervivencia.

CAPÍTULO IV:

COSTANERA SUR – RODRIGO BUENO

Camino por la calle Estados Unidos. Cruzo la Av. Alicia Moreau de Justo y a la izquierda veo la Pontificia Universidad Católica, un edificio imponente. Continúo con mi camino, por uno de los lugares más modernos y exclusivos de nuestra ciudad. En Puerto Madero no paran de construirse torres y complejos, donde la gente con mejor ingreso, empieza a instalarse. Sobre el final de la calle me topo con la estatua de Las Nereidas, obra de la artista Lola Mora. Miro alrededor y la vista es hermosa, impactante. A la izquierda de la estatua se encuentra la Reserva Ecológica. Lo inusual es que, a tan solo unos metros, el paisaje cambia de forma abrupta y descendemos a la realidad, a lo que acontece hoy día en nuestro país: pobreza, desigualdad, dificultad de progreso, marginación etc.

A 200 metros del lugar antes descrito, sobre la Avenida España (al 1800 aproximadamente), se encuentra el Barrio Costanera Sur – Rodrigo Bueno. En el barrio viven alrededor de 500 grupos familiares, lo que se traduce en unas dos mil personas. Como límites al mismo encontramos la Reserva Ecológica, el Riachuelo y la ex Ciudad Deportiva Boca Juniors. Hay dos posibles vías de ingreso: una es la que utilizan los vecinos y, la segunda, es compartida y custodiada por la policía federal. Esto se debe a que parte de las tierras existentes entre el barrio y la Reserva Ecológica fueron cedidas por ésta última a la policía federal, donde se creó un depósito de vehículos abandonados en la vía pública o afectados a intervenciones judiciales.

Villa Costanera Sur - Rodrigo Bueno es un asentamiento o, como suelen nombrarlo sus habitantes, un barrio. Claro que no es un barrio en el sentido de Puerto Madero, Palermo, Belgrano, etc. La gente que vive allí es mucho más “humilde”. Sus trayectorias son distintas. También su origen: encontramos mayoritariamente a argentinos, paraguayos y peruanos; muchos de los cuales provienen de otros asentamientos y/o villas miserias.

Desde su creación ha ido creciendo, pero el “boom” se produjo luego de la crisis de 2001. A partir de esa fecha, y especialmente durante todo el año 2002 y en lo sucesivo, el número de familias creció a gran velocidad.

Los primeros habitantes del asentamiento fueron cartoneros, changarines y obreros no calificados. Los terrenos habían quedado vacíos y disponibles luego de verse frustrado un proyecto urbanístico. Algunas porciones de tierra habían sido ganadas al río, pero los

nuevos pobladores se encargaron de obtener aún más, como también de rellenar los terrenos deprimidos con cascotes, arena y tierra. Luego, y con el correr de los años, se encargaron de construir sus viviendas y fueron, paso a paso, instalando la infraestructura básica necesaria para poder proveerse de aquellos servicios necesarios, entre ellos: conexiones de agua, energía eléctrica, disposición de excretas, etc. El siguiente paso fue organizar la disposición y comunicación interna del barrio. Hoy en día el espacio ocupado por las viviendas y otras construcciones se aproxima a las 3 hectáreas.

El barrio consta de 4 manzanas, las que se fueron creando en distintos momentos. La delimitación entre ellas no está bien definida, aún así los vecinos saben identificarlas con exactitud. Entre ellas y dentro de cada una se encuentran numerosos pasillos, carentes de nombre alguno, que dan acceso a las viviendas y permiten la circulación.

La primera y última manzana en construirse (aunque suene contradictorio) fue la número 4 y, según cuenta la historia, es ésta la que realmente se llama Rodrigo Bueno, ya que se creó en una fecha cercana a la muerte del cantante. Se le puso el nombre de éste porque sus habitantes creían que esto les traería protección.

Los vecinos cuentan que fue la primera en crearse hace ya más de 20 años, pero también la última porque, como se explicará más adelante, debido a una política de desalojo del Gobierno de la Ciudad, un número importante de viviendas fueron demolidas y reconstruidas cuando muchas familias que habían aceptado el subsidio correspondiente retornaron al barrio. Las viviendas pertenecientes a esta manzana son las más precarias y la diferencia en cuanto a materiales e infraestructura si se las compara con las demás es evidente.

Las otras tres manzanas son anteriores y se conocen bajo el nombre de Costanera Sur, aunque hoy todo el barrio sea reconocido como Rodrigo Bueno. Las dos primeras manzanas son las que están en mejores condiciones. Las viviendas allí son de materiales de construcción y se encuentran, por lo general, en buen estado (lo que no quita que sean más precarias que cualquier las viviendas que acostumbramos ver). En la manzana n° 3 la mayoría de la gente es paraguaya (si no es que todos), distinto de lo que ocurre en la manzanas n° 1 y 2, donde la mayoría de las personas proviene de Perú. La cuarta manzana es más variada.

La mayoría de los pobladores tiene su fuente de trabajo cercana al barrio, ya que se emplean en la construcción de las edificaciones que presenta el entorno o trabajan en la feria de Retiro, ubicada a escasos metros del asentamiento, o en los puestos de comida instalados a lo largo de la Costanera.

Al ingresar por la entrada principal del asentamiento, principal porque es la que utilizan los vecinos, se ven varios “boliches” (como ellos suelen llamarlos) donde se puede comprar algo para tomar o comer. También hay varios restaurantes que parecen de mejor nivel que los de la entrada. Dentro del barrio hay todo tipo de locales, como esperaríamos encontrar en cualquier barrio de capital: almacenes, verdulerías, lugares de lotería y quiniela, venta de artículos de limpieza, quioscos, etc.

Sin embargo, no hay ningún espacio definido que haga de comedor o merendero. Por ello entendemos un espacio dedicado a dar de comer a los niños o familias que necesitan más ayuda, realizar actividades o cualquier otro tipo de evento. En cuanto al merendero, éste va rotando de casa en casa y puede que haya más de uno operando al mismo tiempo. Por lo general, está a cargo de alguna madre que sea coordinadora de alguna ONG, por medio de la cual reciben alimentos. Así dos o tres personas se encargan de preparar la comida, la cual se reparte a todos aquellos que se acerquen, sin hacer diferencia por pertenecer o no a una ONG, partido político o cualquier otro tipo de institución.

Tampoco se cuenta con una sala de primeros auxilios ni nada similar. Las familias del barrio suelen atenderse en la Sala N° 15, la cual corresponde según domicilio, o en Hospital Argerich, el más próximo.

Los chicos del barrio suelen dividirse entre los colegios Normal 3, 22, 26 y 27. De todos estos establecimientos educativos el que cuenta con mayor cantidad de chicos del barrio es el Normal 3, que también, y según los comentarios de los padres, es el de mejor nivel.

El único avance a nivel construcción de espacios propios dentro de Costanera Sur – Rodrigo Bueno es el proyecto de edificar una capilla. En realidad, la capilla ya empezó a construirse y más o menos en un mes va a estar terminada. Esto fue y es posible gracias a la ayuda que reciben los vecinos de la Parroquia que se encuentra cerca, Nuestra Señora de la Esperanza.

a) El Barrio vs. Gobierno de la Ciudad

El conflicto entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el asentamiento “Villa Costanera Sur – Rodrigo Bueno” (o su momento más crítico), fue durante el año 2005, a partir de una ordenanza del gobierno con miras a llevar a cabo el desalojo del predio en cuestión. El principal argumento del gobierno, el cual desarrollaré en mayor

profundidad más adelante, se basa en que el nuevo asentamiento se encuentra instalado sobre tierras ecológicas pertenecientes a la Reserva.

Según un documento de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires el predio fue ocupado por los primeros pobladores hace más de 25 años. La ocupación del predio se produjo después de que un proyecto inmobiliario no fuera llevado a cabo, dejando los terrenos disponibles.¹³

Antes de dicho proyecto, el último gobierno militar había llevado a cabo una política cuyo fin era ganar terreno al río, logrando un importante margen. Allí se planeaba construir un nuevo centro administrativo para la ciudad. Con la caída y colapso del mismo todo el proyecto quedó trunco. Es a partir de 1984 cuando empiezan a aparecer en la zona especies vegetales, las cuales, de forma natural, provocarían la aparición de especies animales en el predio.

Esta colonización del terreno por parte de especies vegetales y animales llevó a que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, por medio de la Ordenanza Municipal N° 41.2471/86, declarara a dichas tierras Parque Natural y Zona de Reserva Ecológica en el año 1986.

Posteriormente, el terreno lindante donde se encontraba la Ciudad Deportiva de Boca Juniors fue vendido a la empresa IRSA en el año 1997. Esta empresa tiene planeado un importante y millonario proyecto inmobiliario, conocido con el nombre de “Santa María del Plata”. En este predio de 70 hectáreas se planea construir un mega-complejo que pretende ser un nuevo barrio de la ciudad. Allí se construirán casas, edificios para vivienda, oficinas, un colegio y todo tipo de instalaciones (shoppings, supermercados, etc.).

Por otro lado, las autoridades de la Reserva Ecológica cedieron parte de las tierras de la misma a la Policía Federal Argentina, también en el año 1997. En ese espacio se encuentra una playa policial destinada al depósito de vehículos abandonados en la vía pública, relacionados a intervenciones judiciales y a eventuales infractores. Además, se depositan allí vehículos que poseen en custodia las Comisarías 1, 2, 4, 26, 30 y la División de Drogas Peligrosas.

Hay varios argumentos en contra de la persistencia del asentamiento, entre ellos el principal es que el mismo representa un peligro al desarrollo correcto de la Reserva Ecológica por su impacto sobre el medioambiente. Varios funcionarios del gobierno,

¹³ Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, *Informe de Situación: Desalojos de “Nuevos Asentamientos Urbanos”*, Buenos Aires, Argentina, 5 de julio de 2006.

también han hecho declaraciones acerca de lo peligroso que es el barrio y de su relación con el crimen y las drogas, aunque esto es relegado a un segundo plano en comparación con los argumentos ecológicos.

Voceros del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires han dicho: "... la existencia de este enclave urbano no posibilita el pleno desarrollo ambiental de la Reserva Ecológica y que el mismo impacta negativamente en su ecosistema."¹⁴

Los pobladores de Costanera Sur – Rodrigo Bueno también creen que la postura del gobierno, claramente a favor del desalojo, está relacionada a los intereses de la empresa IRSA, cuyos portavoces ven un conflicto entre el proyecto inmobiliario y la presencia del asentamiento. El problema estaría en una incongruencia entre la imagen que se le quiere dar al futuro barrio a construir y la imagen que tiene el "enclave urbano", es decir, los motivos son estéticos.

En cuanto a los argumentos ecológicos debemos recordar: en primer lugar, la presencia del depósito de autos, con la aprobación de las autoridades de la Reserva y, luego, la futura obra por parte de IRSA. Con respecto al primer punto, son conocidos los efectos negativos y contaminantes de dicho depósito vehicular. Ciertos componentes de los vehículos, tales como bifenilos policromados, naftas y aceites de motor e hidráulicos son sustancias de alta toxicidad que afectan directamente al ecosistema en todos sus niveles, es decir, actúan contra seres vivos, agua, tierra y atmósfera.

Por otro lado, si se piensa que la vida en el asentamiento atenta contra el ecosistema; ¿qué podemos esperar de semejante proyecto edilicio que implicaría la construcción de un barrio entero? Creo que no es necesario aclarar la cantidad de material que sería necesaria para dicho emprendimiento y de sus cualidades contaminantes. A esto debería sumársele la contaminación proveniente de las máquinas necesarias para llevarla a cabo, que afectarían no sólo tierra, agua y atmósfera, sino que también, vía contaminación acústica, provocaría la fuga de especies animales de este ecosistema.

Estas son críticas que podemos realizar pensando en las "posibles" fuente de contaminación. Cabe ahora preguntarnos cuán saludable o, por el contrario, contaminada, se encuentra esta zona.

Resulta llamativo el argumento ecológico que se emplea contra la persistencia del asentamiento cuando analizamos el estado de la zona. Dicho predio se ve afectado por

¹⁴ Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Documentos. Buenos Aires. 30 de noviembre de 2005.

la contaminación de la Central Costanera, el Riachuelo y el Polo Petroquímico Dock Sud. Los efectos de aquellos tienen un impacto negativo no sólo para el barrio, sino para toda la zona y, peor aún, conforman una de las áreas de mayor contaminación del Área Metropolitana. Algo notorio es que el brazo del río que funciona como uno de los límites del barrio hace 10 años se encontraba limpio y podían verse en él gran cantidad de peces. Hoy, el agua del mismo se encuentra contaminada y hace tiempo que dejaron de verse peces o cualquier otro tipo de animal. ¿Hasta qué punto el barrio es un agente contaminante o, en realidad, padece la contaminación de terceros tanto como la Reserva?

Teniendo en cuenta lo antes expuesto debemos preguntarnos si la política que lleva a cabo el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires es realmente una política pro-ecológica o si, como intento demostrar, es en esencia una política discriminatoria, por medio de la cual, se decide quién tiene acceso a qué lugar de la ciudad y qué intereses privilegiar.

b) Decreto N° 1247/05

El decreto que da nombre a esta sección fue publicado el 31 de Agosto del año 2005 en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires. Por medio de dicho decreto el Jefe de Gobierno, en aquel momento Aníbal Ibarra, creó el Programa de Recuperación de Terrenos de la Reserva Ecológica Costanera Sur.

Según el mismo: “...parte del predio ubicado en la Reserva Ecológica sita en la Costanera Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentra ocupada por un asentamiento poblacional en estado de extrema vulnerabilidad social y malas condiciones de habitabilidad. Que en el mismo orden de ideas, dicho asentamiento poblacional no posibilita el pleno desarrollo ambiental de la Reserva, impactando negativamente en su ecosistema, el cual resulta de vital importancia para la ciudad y sus habitantes.”¹⁵

El objetivo del programa es recuperar las tierras ecológicas que pertenecen a la Reserva y que son ocupadas por el asentamiento. Para ello se diseñó una política que cuenta con dos opciones para que las familias abandonen el predio. La primera opción es un subsidio con las siguientes características: para las personas solas el monto del mismo es de \$7.000; para los grupos familiares integrados por dos personas, \$15.000; para los grupos familiares con hasta cuatro integrantes, \$20.000 y, por último, aquellas familias

¹⁵ Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Decreto N° 1.247, año 2005

que cuenten con más de 4 integrantes, el subsidio es de \$20.000 más \$500 por cada miembro adicional (art. 6°).

La segunda opción es un crédito hipotecario. Las personas solas que hayan optado por esta opción recibirán un subsidio de \$350 por mes mientras los grupos familiares de hasta cuatro personas recibirán \$450 por mes durante seis meses. Aquellas familias que cuenten con más de cuatro miembros recibirán un adicional de \$50 por miembro (art. 7°)

Frente a ambas posibilidades se exigía a los jefes de familia firmar una declaración jurada para dar constancia de su ingreso al programa y fijar una fecha en la que deberían abandonar sus viviendas. En la declaración figuraría la opción elegida (subsidio o crédito), la que se podría decidir por única vez (art. 9°).

El decreto N° 1.247/05 fue modificado por el posterior N° 2.136 en el año 2006. Las modificaciones que se realizaron no alteran el espíritu del mismo sino que se centran en el monto de los distintos subsidios. El primer decreto había sido suspendido por orden judicial, por lo cual, el objetivo del segundo decreto y las modificaciones que implementa era volver a poner en vigencia el plan del gobierno.

En cuanto a los subsidios, las modificaciones son las siguientes: los montos que asignaba el art. N° 6 del decreto N° 1247/05 pasan a ser de \$10.000 para aquellas personas que vivan solas, para las familias de 2 o 3 personas el monto se calcula en \$25.000, recibiendo \$2.000 por cada miembro adicional menor de 18 años y \$1.000 por cada miembro adicional mayor a dicha edad. Si el grupo familiar estuviera integrado por una persona con discapacidad el monto a recibir será de \$4.000. También hay modificaciones si los jefes de hogar son menores de 21 años, pasando a ser de \$3.000. La presencia de adultos mayores de 60 años incrementa el monto del subsidio a \$3.000. La presencia de embarazo en alguno de los miembros del conjunto familiar eleva el subsidio a \$2.000.

En cuanto al artículo n° 7 del decreto N° 1.247/05, este es derogado en su totalidad, quitando la opción de préstamo hipotecario. Esta alternativa, de haberse realizado los ajustes necesarios, representaba una verdadera posibilidad para los núcleos familiares de poder acceder a una vivienda digna.

Es importante señalar que antes de que se publicara el decreto N° 1.247/05, los vecinos del barrio y autoridades del gobierno de la Ciudad organizaron una serie de reuniones en la Legislatura. El fin de las mismas era discutir sobre el problema habitacional del

asentamiento y encontrar una solución que llevara al desalojo de dichas tierras. El ciclo de reuniones concluyó sin que se llegara a ningún acuerdo.

Previo a la publicación del decreto, y con fecha 30 de Agosto de 2005, apareció la Actuación N° 4486/05 en la cual 82 vecinos de Costanera Sur – Rodrigo Bueno denuncian haber recibido amenazas, coacciones e intimaciones por parte de distintos funcionarios del Gobierno de la Ciudad. Estas acciones, según los vecinos, tenían como finalidad forzarlos a unirse al programa instaurado por el decreto, con el consecuente desalojo de sus viviendas.

Además de las amenazas recibidas, los pobladores también plantean que los argumentos en base a la contaminación que causaría el barrio no son más que excusas para favorecer los intereses de la empresa IRSA y la concreción del proyecto edilicio que la misma planea llevar a cabo en la ex Ciudad Deportiva Boca Juniors. Los vecinos creen que por motivos de estética su permanencia no es compatible con el desarrollo del complejo a construirse. Su defensa se asienta, en parte, a que dicho proyecto es una posible fuente de contaminación mucho más peligrosa y que los daños que puede ocasionar el barrio al ecosistema en comparación a ella son bajos sino insignificantes.

Las amenazas e intimaciones tienen que ver con la construcción de una muralla de 15 metros de altura por parte del gobierno, la cual tiene como fin separar al barrio de la Reserva. Pero los vecinos también denunciaron que varios funcionarios del gobierno frecuentaron el asentamiento con copias del Decreto N° 1.247/05 instándolos a adherirse y dando por asegurado el desalojo. Es importante aclarar que dichas visitas ocurrieron durante todo el mes de agosto del año 2005, antes de que el mismo fuera publicado. Los vecinos declararon que la copia que les era exhibida no presentaba número ni firma de la autoridad correspondiente, por lo cual se negaron a firmarla.

La controversia entre el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el asentamiento “Villa Costanera Sur – Rodrigo Bueno”, llegó al Juzgado en Primera Instancia en lo Contencioso y Administrativo y Tribunal N° 4. Con el número de expediente 17601/0 se encuentra un fallo de la Sra. Jueza Elena Libertatori en el cual figura la medida de amparo presentada por las abogadas M. Elia Capella y Carola M. de los Ángeles Escalada, ambas pertenecientes al Consultorio en Derechos Sociales de la Asamblea Permanente de los Derechos Humanos (APDH). El amparo presentado por ambas doctoras insta al gobierno a suministrar la protección integral y necesaria para la subsistencia de los conjuntos familiares del barrio, lo que sólo puede ser posible gracias a la urbanización del mismo.

Con motivo de este amparo la Sra. Liberatori dicta una medida cautelar que obliga al Gobierno de la Ciudad a suspender y abstenerse de todas aquellas acciones que el mismo estaba llevando a cabo con el fin de erradicar al barrio. Pero, agrega que el gobierno también deberá hacerse responsable de las siguientes tareas: desratización, retiro periódico de residuos, implementar camiones cisternas con la frecuencia y herramientas necesarias, suministro de agua potable, instalación de cableado de luz y el saneamiento del arroyo que linda con el barrio.

Como bien dice el fallo: “I- Hacer lugar parcialmente a la medida cautelar solicitada y, en consecuencia, ordenar: La suspensión de toda tarea u obra que implique la remoción y/o acumulación de tierras en los terrenos lindantes o internos del Barrio “Rodrigo Bueno”¹⁶ sin que previamente la Administración adopte e implemente las medidas necesarias para asegurar a los habitantes del mismo, el traslado a un lugar en condiciones dignas de habitabilidad en el caso de que esa sea la decisión adoptada con relación al predio en cuestión. Hasta tanto se cumplimente lo ordenado en el punto precedente, la Administración deberá proceder a la limpieza integral de las calles internas y periféricas del Barrio “Rodrigo Bueno”, a la remoción y recolección de residuos y a la desratización del mismo, y a asegurar la provisión de agua potable y luz eléctrica. También la Administración deberá efectuar un relevamiento de los grupos familiares que habitan el Barrio...”¹⁷

Por esta vía el Gobierno de la Ciudad es obligado a realizar las tareas antes mencionadas mientras se define cual será la suerte a correr del barrio, es decir, si el mismo pasa a ser parte de aquellos establecimientos dignos de urbanización o se resuelve el desalojo de las familias.

c) Mitos, verdades y mentiras

Empecemos por el principio y, el principio es la fecha en que surgió el barrio en cuestión. A pesar de lo que los vecinos declararon en la Defensoría del Pueblo, el barrio no se creó, ni comenzó a formarse hace más de 25 años.

Margarita vive en el barrio, en la parte conocida como “Costanera Sur” hace ya nueve años. Cuando ella llegó podían contarse muy pocas casas, ubicadas en lo que hoy son las manzanas 1 y 2. Esas tierras se encontraban en buen estado y no era necesario

¹⁶ Es importante aclarar que aunque el texto alude solo al nombre Rodrigo Bueno se refiere a la totalidad del barrio, por lo cual en su lugar debería leerse “Villa Costanera Sur – Rodrigo Bueno”.

¹⁷ Expediente 17601/0, Juzgado Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tribunal n°4.

rellenarlas o aplanarlas. En cambio, según ella recuerda, el sector que hoy conforma la tercera y cuarta manzana si presentaba desniveles y montañas de tierra.

Clara llegó años más tarde, cuando el barrio ya había crecido en tamaño y número de familias. Ella hoy vive en la manzana 4 y sufrió las consecuencias de las demoliciones llevadas a cabo por el gobierno. Lo paradójico del relato de Clara es que ella, como tantos otros, llegó al barrio por iniciativa de la Municipalidad, quien ofrecía residir allí a gentes que no podían conseguir vivienda o incluso personas en situación de calle.

Cuando la Municipalidad llevó a la gente al barrio se encargó de proveer algunos servicios como agua y luz, pero de forma ineficiente. No se preocupó por las otras tres manzanas y tuvo seguimiento del estado de dichos servicios.

La muralla es real, mide alrededor de 15 metros y se encuentra situada en el límite con la Reserva. Fue construida a partir de tierra y escombros, aunque hoy ya no puedan verse nítidamente por la vegetación que fue creciendo sobre ella.

Los vecinos sintieron que este acto por parte del gobierno era una especie de amenaza, que buscaba frenar la expansión del barrio y marcar su transitoriedad. Pero los efectos de la misma no fueron sólo psicológicos. Debido a ella se generó un desnivel que cambió el curso que tomaban las aguas provenientes de precipitaciones, provocando inundaciones o espacios donde el agua se estancaba, también el traslado de cascotes y tierra, los cuales obstruían los desagües de algunas viviendas. A esto debe sumársele la aparición de distintas enfermedades, especialmente en los niños del barrio. Entre dichas enfermedades podemos señalar: enfermedades en la garganta, ojos y fosas nasales, manchas en la piel, resequedad, anginas y dolores estomacales.

También es cierto que distintas fuerzas de seguridad han intimidado a los vecinos desde fuera del barrio aprovechando este límite. Pero no hubo más pruebas de ello que el relato de un número importante de pobladores. Aún así, estas no fueron las únicas amenazas o advertencias recibidas. Un grupo de asistentes sociales en relación de dependencia con el gobierno visitó repetidas veces el barrio señalando a los vecinos que lo más conveniente para su suerte era adherirse al programa, ya que sus viviendas iban a ser demolidas, por lo cual era conveniente para ellos aceptar los subsidios antes de que las topadoras los dejaran sin posibilidad alguna.

No hay pruebas fehacientes de que un helicóptero perteneciente al Gobierno de la Ciudad haya sobrevolado el predio y tomado imágenes del mismo. Tampoco es cierto que el Gobierno de la Ciudad haya suspendido el envío de cajas, vales y otros tipos de ayudas, aunque puede decirse que las mismas se proveen de forma discontinua.

Otra denuncia que se había hecho frente al gobierno (y contra el mismo) era la restricción a la entrada y salida del barrio en los dos accesos existentes. En cuanto a la entrada principal, es decir, la que utilizan los pobladores, nunca hubo ninguna restricción a la misma. La otra entrada, que cuenta siempre con presencia policial, no está completamente cerrada, pero los vecinos no suelen utilizarla, excepto para la entrada de camiones con materiales de construcción y otro tipo de cargas. Lo que sí sucede con este acceso es que, al estar custodiado por la policía, siempre se solicita algún tipo de peaje por parte de los custodios para que los camiones puedan ingresar.

Muchos de los servicios elementales para la conservación del barrio y para lograr el status de vivienda digna fueron suspendidos durante algún tiempo y provistos ineficientemente. Esta situación continúa hasta la actualidad, a pesar del fallo de la Jueza E. Liberatori que obliga al gobierno para con el barrio.

Algunas viviendas del barrio cuentan con desagües que van al río pero la gran mayoría, sobre todo en las manzanas 3 y 4, tienen pozos ciegos, algunos de los cuales se encuentran en el interior de las instalaciones. La limpieza de estos pozos no es constante y más de una vez los camiones arribaron al barrio sin poder dar el servicio de manera adecuada por la falta de elementos (mangueras, guantes, etc.) para realizar la tarea. En otras oportunidades son los vecinos mismos quienes acuden a la empresa o municipalidad para pedir que se realice el servicio.

Las autoridades también se habían comprometido a desratizar el barrio y asfaltar los pasillos o calles para una correcta circulación. Desde el fallo la desratización se ha llevado a cabo una o dos veces, lo cual no es suficiente. El asfaltado nunca se llevó a cabo. Los pocos pasillos de asfalto con que cuenta el barrio fueron iniciativa de sus habitantes, quienes juntaron dinero, mediante distintos eventos como polladas, venta de picarones, aportes; para comprar los materiales necesarios.

Los cortes de luz en el barrio son muy comunes, especialmente en invierno, aunque ocurren durante todo el año. Además de estallidos de focos de luz, se producen cortocircuitos y golpes de tensión que no sólo estropean todo tipo de artefactos eléctricos en las viviendas, sino que representan un peligro para los habitantes, haciendo hincapié en la gran cantidad de niños con que cuenta el barrio. También son comunes los apagones generales y muchas veces se han ocasionado principios de incendio. Una de las tantas veces dos viviendas se incendiaron por completo.

Más de una vez todo el barrio se ha quedado sin luz. En estos casos los pobladores reclaman a la empresa EDESUR. La empresa a veces demora días en reparar el servicio

y suele valerse de argumentos tales como que es necesaria la intermediación del Gobierno de la Ciudad para poder solucionar los problemas. Una de estas tantas veces los vecinos se vieron obligados a reclamar cortando la calle. Luego de ello la empresa solucionó el problema eléctrico.

Si en invierno el principal conflicto es la electricidad, en verano, por el contrario, es el agua. La cantidad de agua que llega al barrio es mínima y la distribución de la misma entre las distintas manzanas es muy desigual. A esto debemos sumarle el problema de la calidad, aclarando que la misma no es potable. El año pasado, 2007, el gobierno llevó al barrio tanques de agua pero no eran suficientes para todos los hogares. Esto puede representar una medida transitoria y mostrar cierta predisposición por parte del gobierno pero no es una solución efectiva ante el problema que representa la cantidad insuficiente del agua y muchos menos, a la calidad de la misma.

Por último, la recolección de residuos tampoco se respeta, por períodos se discontinúa. Una solución que se le intentó dar al problema fue ubicar containeres en el fondo del barrio donde las familias deberían ubicar las bolsas con residuos. Pero esto no representó una solución. Si no se provee el servicio por varios días las bolsas se apilan y provocan la presencia de animales (sobre todo ratas y perros), gusanos y moscas. Frente a esta problemática los vecinos prenden fuego los residuos o los apilan en la entrada del barrio.

Muchos de estos problemas que afectan la calidad de vida de los vecinos se vieron agravados por la demolición de viviendas. Esto sucedió cuando varias familias pertenecientes a la manzana 4 decidieron adherirse al plan diseñado por el gobierno. Una vez realizado el desalojo se procedió a demoler las viviendas. Esta tarea no sólo no se llevó a cabo de la manera adecuada y con los recaudos necesarios, ocasionando fisuras, grietas y rajaduras en las construcciones cercanas; sino que además el Gobierno dejó los escombros sin remover y los pozos ciegos al descubierto. Esto no sólo es alarmante por el peligro que genera, sino por la oportunidad que otorga a distintas enfermedades de presentarse y por el daño psicológico ocasionado a los habitantes frente a la posibilidad de ser desalojados.

El problema de los pozos ciegos y escombros sólo fue reparado cuando el fallo por parte de la justicia hizo entrar en vigencia la acción de amparo que los vecinos presentaron gracias a la ayuda de miembros de la APDH.

d) El Barrio “puertas adentro”

Como fue aclarado con anterioridad, Costanera Sur – Rodrigo Bueno es un barrio relativamente joven. Su ritmo de crecimiento cambió a partir del 2001, siendo 2002, 2004 y 2005 los años en que se instaló una mayor cantidad de familias. La toma o usurpación de las tierras no fue planeada u organizada, sino que se fue dando con el correr del tiempo.

El terreno desde un primer momento estuvo desprovisto de los servicios básicos y fundamentales para ser habitable. Esto llevó irremediablemente a que sus pobladores realizaran conexiones informales y que, con el paso de los años y gracias a su acción, se pudiera conseguir cierta mejoría (aunque en forma no continua) en la provisión de estos por parte del gobierno.

Lo mismo ocurrió con gran parte del predio. La zona donde se sitúan las manzanas 1 y 2 estaba en buenas condiciones para la construcción de viviendas, ya que no presentaba desniveles ni montículos de tierra. Las manzanas 3 y 4, en cambio, se ubicaron en terrenos no del todo preparados, por lo cual fue necesario el trabajo de los vecinos para acondicionar los terrenos y poder edificar. Esto también conduce a cierta diferencia en el nivel de consolidación de las viviendas: en las primeras dos manzanas predominan viviendas de material y sólidas, en la manzana tres el nivel de construcción empieza a decaer y, por último, la manzana cuatro se caracteriza por viviendas más precarias, hechas en su mayoría de cartones, maderas y materiales de menor calidad.

Haciendo un breve repaso de la descripción del barrio, he demostrado que el mismo no cuenta con instalaciones o espacios comunitarios como comedores o salas de primeros auxilios y, que recientemente se inició la construcción de una capilla.

El barrio presenta tan pocos espacios comunitarios porque es muy difícil la acción en conjunto. Durante los primeros años los vecinos solían reunirse y trataban de trabajar en forma conjunta, pero con el correr del tiempo este vínculo se fue perdiendo. Es muy raro ver reuniones que impliquen a todo el barrio o ver a la mayoría de los vecinos compartiendo alguna actividad., lo que no quita que la relación sea buena y se caracterice por la solidaridad.

El problema con la organización del barrio (o mejor dicho desorganización) está relacionado a una serie de asuntos. En primer lugar, el barrio solía tener un delegado frente a las instituciones estatales, un señor llamado Armando. Él no había sido nombrado por alguna asamblea, cooperativa ni ningún tipo de institución barrial.

Armando tenía contactos con los “políticos” y era capaz de conseguir beneficios para el barrio, tales como cajas, vales, juguetes. Cuando sucedió el episodio con el Gobierno de la Ciudad en relación a los subsidios, él como delegado del barrio se encargó de todos los trámites necesarios. El problema fue que Armando estafó a los vecinos y abandonó el barrio, pero nunca renunció a su “cargo” de delegado frente a las autoridades. Esta experiencia afectó terriblemente a la gente del barrio, generando una gran desconfianza. En segundo lugar, existe una gran separación dentro del barrio entre comunidades de distintas nacionalidades. La relación dentro del barrio en general es buena, pero suelen darse situaciones de competencia entre los distintos grupos, más que nada por quién tiene más poder o quién hace más o menos cosas a favor del barrio. El conflicto se encuentra principalmente entre peruanos y paraguayos, que representan a la mayoría de los habitantes del barrio. Esta separación se nota incluso en la distribución espacial en las manzanas.

A la diferencia de origen se suma la diversidad de trayectorias. Recordemos que dentro del barrio conviven familias que provienen de distintos lugares, muchas de las cuales arribaron al mismo por no poder conservar la propia vivienda, otras tantas llegaron desde lugares con peores condiciones.

Aún así, lo expuesto no significa la ausencia total de unión. El barrio se caracteriza por la solidaridad y por el respeto al otro y a reglas en común. Es inusual que dentro del barrio ocurran peleas o enfrentamientos violentos, menos aún que se produzcan robos y otros delitos entre los vecinos. Muchas veces se han realizado polladas, ventas de otros alimentos y todo tipo de actividades para recaudar fondos a favor de causas del barrio, ya sea la compra de materiales o para determinadas fechas como Navidad o el Día del Niño.

Los vecinos también están de acuerdo en evitar la entrada masiva de nuevos pobladores porque quieren que el barrio permanezca tranquilo y seguro. Como me dijo Mariana una vez: “si viene alguien nuevo no sabés quién es, qué puede traer o qué puede pasar...”. Tampoco están instalados los partidos políticos. Por lo general la gente tiene desconfianza de los partidos tradicionales y temen que el barrio se politice, lo que no quita la presencia de algunas ONG relacionadas a partidos. Muchas veces referentes de distintos partidos vienen al barrio a buscar gente que se sume a las movilizaciones, pero estas veces son contadas. A los vecinos que se suman a dichos actos los retribuyen con cajas o dinero.

Pero los vecinos tienen una idea distinta de lo que es la política. Para ellos política no es lo que hacen los partidos. Más que de política de lo que nos hablan es de politicidad, es decir, cómo su paso por distintos tipos de organizaciones van conformando e instalando en ellos un conjunto de prácticas, una forma de socialización e incluso los culturizan. Esto se ve en el caso de Ana por Barrios de Pie: Yo soy de Perú y hay cosas de acá que no conozco, pero desde que empecé a militar siento que soy más culta. En Barrios de Pie nos ayudan, nos enseñan, y yo con eso puedo ayudar a mis hijos.”

La acción colectiva sí cobra vida frente a situaciones que implican al barrio en su totalidad como los apagones generales (como se expuso en el caso de EDESUR), inundaciones, incendios o mismo cuando se presentó la acción de amparo para que el gobierno les provea servicios que se consideran parte de una vida y vivienda digna.

Pero si la organización y acción en conjunto son tan escasas: ¿cómo es que hacen los vecinos para lograr los beneficios que obtienen, para coordinar y llevar a cabo actividades, para pelear frente al Estado? Aquí es cuando entran en juego otros actores; organizaciones, movimientos, fundaciones e instituciones religiosas, ajenos al barrio pero con incidencia en él. Pasaré a analizarlas y demostrar la influencia que cada una de ellas tiene en el barrio.

El Movimiento Barrios de Pie es uno de los actores con mayor peso en el barrio, tanto por la cantidad de vecinos que colaboran y han colaborado como por la ayuda que otorga al mismo. Por medio de sus coordinadoras, que son generalmente mujeres del barrio, este movimiento organiza comedores y merenderos, brinda apoyo escolar, talleres de educación popular, charlas y campañas sobre temas referidos a la salud, violencia familiar y temas de actualidad; también colabora con actividades para fechas específicas como el Día del Niño, Navidad, Reyes, etc.

La estructura y modo de organización que caracteriza a este movimiento, con divisiones por áreas (salud, género, educación) que conlleva a cierta especialización, es lo que esperaríamos encontrar en el barrio. Como se ha demostrado, el barrio carece de esta estructura organizativa, lo que, en parte, conduce a la importancia y efectividad del movimiento para con el mismo.

El otro “actor” con más injerencia en el barrio es la Parroquia Nuestra Señora de la Esperanza. Por medio de ella también se organizan actividades, se brinda apoyo escolar, se lleva a médicos al barrio para que puedan ayudar a los vecinos y se empezó a construir una capilla. La preocupación de esta institución es constante, tratando de

promover en forma continua no sólo el trabajo conjunto de los vecinos, sino entre todas las organizaciones, instituciones y movimientos con presencia en el barrio.

CRISANTO es otra fundación con base en el barrio, cuyo nombre significa “Flor de Oro”. Lleva 12 años en el predio y sus principales referentes son Cristina y Antonio. A diferencia de los otros actores citados cuenta con una casa dentro del barrio. A pesar de su larga estadía la relación con la mayoría de los vecinos no es buena. Esta fundación realiza pocas actividades por año, por ejemplo alguna comida o actividad.

El último actor que quisiera destacar es el Movimiento Territorial de Liberación (MTL), con fuerte presencia en la cuarta manzana pero de menor importancia para el barrio que Barrios de Pie y la Parroquia. Organizan actividades, charlas, comedores, y otorgan planes y cajas, pero su actividad no es demasiado efectiva.

Entonces, podemos decir que Costanera Sur – Rodrigo Bueno no es un asentamiento (Merklen) en cuanto la toma del predio no se realizó de manera organizada ni planificada y, también, porque no se produjo después una organización efectiva, especializando y descentralizando tareas entre los vecinos. Lo que caracteriza al barrio es la desorganización, siempre y cuando comparemos con el tipo ideal de asentamiento de Merklen. Los vecinos han desarrollado algunas formas de acción colectiva, pero esto ha de verse en hechos o momentos que son más excepcionales que comunes, como por ejemplo el conflicto con EDENOR o el recurso de amparo gracias al trabajo en conjunto con miembros de la APDH. De todos modos estos hechos implican cierto grado de organización y coordinación.

Sí podemos ver que el barrio representa un refugio o alternativa, que se han creado lazos y redes de solidaridad, contención y ayuda mutua, y que se busca, aunque no activamente, la mejora de las condiciones de vida. Esta escasa evolución en la organización a nivel barrio lleva a una mejor organización en el ámbito familiar, a un mayor refugio dentro de los hogares y entre familiares. En palabras de una de las vecinas, Mirtha: “Cada uno cuida primero su casa, su rancho, después viene el barrio, todo lo demás.”

Sí está presente en este caso la presión sobre el sistema político, aunque la misma no sea tan efectiva y sea impulsada y/o alcanzada gracias a la ayuda de “terceros actores”. Asimismo, es importante destacar la visión o ideal de progreso, presente en la mayoría de los vecinos, lo que deja cierta esperanza con respecto acerca de una futura organización y unión del barrio.

En cuanto a la relación con el Estado, particularmente con el Gobierno de la Ciudad, encontré resultados distintos de los que esperaba al iniciar esta investigación. En sus primeros años de vida el barrio no mantenía una relación conflictiva con el Gobierno, por el contrario, éste no tenía ningún tipo de interés para con el mismo ni con el predio ocupado, incluso condujo a varias familias para que se asienten allí. Esto cambió cuando las tierras comenzaron a adquirir valor gracias a las políticas de reconversión y renovación, que aumentaron la importancia y valor de las tierras en Puerto Madero y sus alrededores.

El barrio puede verse, a partir del modelo tomado de Helmke y Levitsky, como una institución informal substitutiva, ya que los vecinos por medio de sus acciones y con la ayuda de lo que he denominado como terceros actores tienen acceso a la tierra y a bienes y servicios públicos que el Estado no provee de forma eficiente. De este modo también se consiguió que en cierto grado el Gobierno de la Ciudad provea algunos de dichos bienes y servicios, aunque siempre de manera ineficiente.

Desde otro punto de vista, el barrio es una institución competitiva porque en relación a la ocupación del predio va en contra de las reglas formales. En esto se basan las autoridades para catalogar a los vecinos como usurpadores y para construir argumentos ecologistas que los posicionan como enclave que dificulta el desarrollo adecuado de la Reserva, lo que provoca en dichos términos consecuencias negativas para la sociedad toda.

Pero, si nos posicionamos desde otro ángulo, podríamos considerar a Costanera Sur – Rodrigo Bueno como una institución informal acomodativa, teniendo en cuenta de que la ocupación informal llevada a cabo por sus habitantes no está permitida por la ley. Pero dado que las autoridades no han encontrado una solución habitacional para los vecinos, los mismos al asentarse allí no violan el espíritu de aquellas leyes que defienden el acceso a la vivienda, sino que por el contrario, han llevado a cabo una estrategia propia que les da la posibilidad de acceder a un hogar y de tratar de alcanzar condiciones de vida dignas.

Es por ello que este caso puede verse como una zona marrón o gris, ya que el Estado, en particular el Gobierno de la Ciudad, no tiene un control efectivo de este predio, ni provee los bienes y servicios elementales. Es así como los derechos que no sólo nuestra Constitución, sino también numerosos tratados y acuerdos internacionales, prometen proteger, no son respetados. Es por ello que estos individuos y familias deben valerse de

los recursos que están a su alcance para diseñar sus propias estrategias y asegurar su supervivencia.

CONCLUSIONES

Al centrarnos en el barrio Costanera Sur – Rodrigo Bueno veo que muchos de mis presupuestos iniciales resultaron equivocados. En el principio de mi análisis esperaba encontrar un barrio unido y organizado que, basándome en las consideraciones metodológicas expuestas, acercara al barrio a la definición que D. Merklen hace de asentamiento. Con la descripción del caso he demostrado que la acción y organización colectiva surge en casos muy puntuales y hasta extraordinarios, y que los que he denominado como terceros actores (Barrios de Pie, la Parroquia, etc.) tienen fundamental importancia en activar a los vecinos y movilizarlos para producir mejoras en su hábitat y calidad de vida.

Esta falta de organización está relacionada a varios factores que he enumerado en la sección “El Barrio puertas adentro”. Pero de ellos el más importante es la frustración y desconfianza que generó el incidente con Armando. A esto debe sumarse el miedo experimentado por los vecinos a ser desalojados luego de las demoliciones por parte del gobierno. Los vecinos se encuentran hoy más tranquilos y han vuelto a tener cierta confianza en la posibilidad de luchar por su barrio, lo que se evidencia en las reformas que están llevando a cabo dentro de sus viviendas (con el fin de mejorarlas) y las nuevas construcciones que están surgiendo en el barrio. Aún así queda en ellos cierta sensación de transitoriedad.

El concepto de nuevos asentamientos no es aplicable a este caso, ya que el terreno ha sido acondicionado y el nivel de consolidación de las viviendas es, en general, elevado. Por otro lado, el nivel de hacinamiento no es alto, aunque sí hay diferencias en cuanto a la cantidad de habitantes en las manzanas 1 y 2, al compararlas con el número bastante mayor de las manzanas 3 y 4. Lo único que puede destacarse y acercarse al concepto es la manzana número cuatro, pero tampoco ésta es del todo asimilable a dicho concepto. Sin embargo, debe tenerse en cuenta en lo referente a la incertidumbre acerca de la tenencia y perdurabilidad del barrio, ya que el Gobierno no ha cambiado su intención de desalojo.

Aún así, creo importante resaltar algunas características propias del barrio que dan una luz de esperanza, principalmente la idea de progreso, que implica la búsqueda de una mejoría, de una evolución y la visión del barrio que tienen los vecinos, visión que demuestra la inconformidad frente a experiencias pasadas o a sus anteriores lugares de residencia. Además, me parece importante aclarar que las anteriores ideas, sumadas a la

presión ejercida sobre el sistema político, gracias a la ayuda de miembros de la APDH, marcan algunas semejanzas con la idea de asentamiento.

El futuro del barrio dependerá de si los vecinos logran una organización efectiva que pueda, no solo mejorar sus condiciones de vida, sino posibilitar una presión mucho más fuerte y continua en sus reclamos frente al Gobierno de la Ciudad y definir un objetivo común, una dirección o rumbo definido, de lo que se espera de y para el barrio. Esto implicaría ir más allá de la organización y defensa familiar, además de superar ciertas trabas que dificultan la unión, como por ejemplo la rivalidad entre comunidades de distintas nacionalidades.

Debemos tener en cuenta, con base en el modelo desarrollado por Helmke y Levitsky, que Costanera Sur – Rodrigo Bueno es principalmente una institución informal substitutiva. Esto es de gran importancia, ya que el Estado falla en la provisión de bienes y servicios públicos elementales y son los mismos vecinos los que se encargan de conseguirlos, incluido entre estos el acceso a la tierra. Sin embargo, la labor y acción de los vecinos no es suficiente, sino que se requiere del Estado y sus instituciones.

En consecuencia, el resultado dependerá también de la postura que tome el Gobierno de la Ciudad. El barrio debe de catalogarse, reitero, como nuevo asentamiento sólo por el tipo de política que las autoridades han definido para él. Por lo tanto, el no ser sujeto de una política de urbanización, y el consecuente desalojo que esto implica, encasilla al barrio en dicha definición debido a la inseguridad que los vecinos experimentan en relación a la futura tenencia de tierras.

En el caso analizado notamos cómo el Gobierno de la Ciudad se valió de argumentos ecológicos para poder llevar (o intentar) una política de desalojo, favorable a los intereses del sector privado, en particular los de la empresa IRSA. Así los habitantes del barrio no sólo son vistos como una amenaza al medio ambiente, sino que son parte de un “enclave” peligroso e impenetrable.

El problema principal para el barrio Costanera Sur – Rodrigo Bueno es que el mismo se encuentra sobre tierras ecológicas, por lo cual no es posible llevar a cabo su urbanización. Esto, sin embargo, no impide la prestación de servicios elementales que el Gobierno y sus instituciones (a pesar de la intervención judicial) aún no proveen de forma eficiente ni continua. Para las autoridades los pobladores quiebran la ley en calidad de usurpadores y delincuentes, afectando los derechos de toda la sociedad por perturbar el ecosistema. Pero la misma ley que puede declararlos de tal modo, es aquella

que no se respeta en materia de derechos a una vivienda digna ni a las prestaciones de servicios elementales a cualquier ser humano.

Las fallas del gobierno se incrementan si analizamos las posibilidades que planteó a las familias del barrio. Los subsidios ofrecidos no representan la posibilidad de acceder a una vivienda digna y el crédito hipotecario (opción que ha sido anulada) exigía condiciones para su ingreso imposibles de alcanzar por los pobladores. Por otro lado, muchas de las familias que se adhirieron al programa del gobierno retornaron al barrio demostrando que el mismo no representa una solución definitiva y que no se realiza el correcto seguimiento de dichos núcleos una vez iniciado el programa. Creo que estas son pruebas fundamentales de que lo que interesa a las autoridades es el mero desalojo del predio en cuestión.

Hay toda una gama de soluciones posibles para dar a estos individuos. Me centraré en una de ellas, tomando el caso de la Ciudad de Trenque Lauquen como ejemplo. El mismo Estado o las instituciones competentes pueden diseñar planes que impliquen la construcción de viviendas, ya sean grandes complejos o unidades habitacionales; incluso pudiendo vender las mismas por medio de un plan de mensualidades en cuotas durante un período razonable de años.

Jorge Barracchia fue intendente de Trenque Lauquen por 14 años consecutivos y recientemente fue reelecto para ocupar dicho cargo. Si mantuvo por tantos años el cargo fue gracias a una exitosa gestión, caracterizada por una “fuerte presencia” del Estado municipal. Sus políticas más exitosas se relacionan a la salud, medio ambiente, educación, construcción de viviendas, infraestructura urbana, acción social y provisión de servicios.

Aquí nos interesa, en particular, las políticas relacionadas a problemas habitacionales. Durante la gestión de Barracchia comenzaron a construirse 1.400 viviendas, las cuales fueron asignadas a un gran número de personas en situación de pobreza. Pero esto no es todo: su gestión se ocupó también de elevar la calidad de vida dotando a la población con servicios tales como cloacas, alumbrado, pavimento, agua potable, recolección de residuos, salud, electricidad, ayuda alimentaria, etc.

Este tipo de política no sólo es poco frecuente en nuestro país, sino en la gran mayoría de países de América Latina, no por falta de presupuesto sino por la ausencia de una verdadera voluntad y de la consecuente falta de inversión pública. Si las políticas públicas actuales no conducen a resolver los verdaderos problemas es por ineficiencia y falta de interés.

La opción antes descrita es muy distinta a la que dio el Gobierno de la Ciudad para el Barrio Costanera Sur – Rodrigo Bueno. Como ya se ha mencionado, la opción del subsidio no representa una verdadera solución a la hora de dar a estas familias una vivienda digna. Esto evidencia que tantos los argumentos ecológicos como aquellos que defienden políticas de renovación y reconversión de la ciudad tienen por detrás la intención de desalojo. Así se decide qué intereses privilegiar y quiénes tienen acceso a la ciudad y sus espacios, discriminando a los sectores de más bajos recursos.

He argumentado que este tipo de políticas tienen consecuencias negativas no sólo en relación a la vivienda, sino que afectan a individuos y familias incrementando su situación de desamparo, ya que las mismas atentan contra las fuentes de trabajo y las redes de solidaridad, protección y contención construidas con el correr del tiempo.

Las consecuencias de estas políticas afectan a la sociedad toda: producen una segregación espacial cada vez más evidente que relega a los sectores de más bajos recursos a la periferia o a determinados espacios de la Ciudad, contrarios a los que son destinados a las clases con mejor nivel de ingreso. Como bien explica N. Formiga: “La profundización de las diferencias, de las desigualdades, la exclusión social, han ampliado la brecha social y se generan conflictos, procesos de marginalidad y de segregación que llevan a la conformación de la “ciudad de los otros”, a la pérdida o falta de identidad y de pertenencia en el espacio urbano.”¹⁸ Esto atenta contra la cohesión social, lleva a la desunión y polarización de los conflictos. El estado en sus distintos niveles e instituciones debe ser el promotor de la integración de toda la sociedad, objetivo que implica la inserción (y no la marginación) de aquellos sectores más desfavorecidos. Esto lo obliga a reducir o eliminar sus áreas marrones integrando a aquellas poblaciones a los beneficios que otorga el status de ciudadanos en una democracia.

¹⁸ Nidia Formiga, *El derecho a la ciudad y la cuestión del espacio público: Experiencias en la ciudad de Bahía Blanca*, Journal of Latin American Geography, 2007.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Asamblea Permanente por los Derechos Humanos. Lisl Brunner (pasante), *Informe sobre el Barrio Costanera Sur – Rodrigo Bueno*. Junio/julio 2006
2. Auyero, Javier. *La política de los pobres, las prácticas clientelísticas del peronismo*. Editorial Manantial. Buenos Aires, Argentina. 2001
3. Auyero, Javier. *La zona gris: violencia colectiva y política en la Argentina contemporánea*. Siglo XXI Editores. Buenos Aires, Argentina. 2007
4. Calvo, Dolores. *Organización política auto-referenciada en sectores populares. El caso de la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat*. Informe final del concurso: Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2002.
5. Castel, Robert. *La Metamorfosis de la Cuestión Social*. Editorial Paidós. Buenos Aires. Argentina. 1997.
6. Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Documentos, (<http://www.defensoria.org.ar/institucional/resoluciones/r3922-05.doc>). Buenos Aires. 30 de noviembre de 2005.
7. Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. *Informe de Situación: Desalojos de “Nuevos Asentamientos Urbanos”*. Buenos Aires, Argentina. 5 de julio de 2006
8. Discurso de R. Alfonsín ante el Congreso de la Nación, 10 de diciembre de 1983
9. Durkheim, Emile. *De la división del trabajo social*. Editorial Schapire. Buenos Aires, Argentina. 1973
10. Expediente 17601/0, Juzgado Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tribunal N°4.
11. Formiga, Nidia. *El derecho a la ciudad y la cuestión del espacio público: Experiencias en la ciudad de Bahía Blanca*. Journal of Latin American Geography. 2007
12. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Decreto N° 1.247, 25 de agosto de 2005.
13. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Decreto N° 2.136 (Modifica el Decreto N° 1.247/05). Buenos Aires, 12 de diciembre de 2006.
14. Grimson, Alejandro, Portes A., Roberts B. *Ciudades Latinoamericanas*. Editorial Prometeo. Buenos Aires, Argentina, 2005.

15. Helmke, G. y Levitsky, S. *Informal Institutions and Democracy*. Baltimore : Johns Hopkins University Press, 2006
16. Lazo, Alejandro. *Quieren que el asentamiento Rodrigo Bueno sea urbanizado*, Asociación Civil por la Reserva, www.porlareserva.org.ar, 22 de octubre de 2004
17. Lazo, Alejandro. *Continúa la polémica por el Asentamiento Rodrigo Bueno*. Asociación Civil por la Reserva, www.porlareserva.org.ar. 13 de septiembre de 2005
18. Lekerman, Vanina. *Procesos informales de ocupación de tierras en la Ciudad de Buenos Aires. ¿Villas o asentamientos?* Cuadernos de Antropología Social N° 22, pp. 115-135, UBA, 2005
19. Merklen, Denis. *Asentamientos en la Matanza*. Editorial Catálogos. Buenos Aires, Argentina. 1997.
20. Merklen, Denis. *Pobre Ciudadanos*. Editorial Gorla. Buenos Aires, Argentina. 2005.
21. Míguez, Daniel y Semán, Pablo. *Entre santos, cumbias y piquetes: las culturas populares en la Argentina reciente*. Editorial Biblos. Buenos Aires, Argentina. 2006.
22. Minujin, Alberto y Kessler, Gabriel. *La nueva pobreza en Argentina*. Editorial Planeta. Buenos Aires, Argentina. 1995.
23. O'Donnell, Guillermo. *Estado, Democratización y Problemas Conceptuales*. Desarrollo Económico, volumen 33 N° 130, julio-septiembre 1993
24. Peters, Paul y Stop, Emily. *Socio-spatial segregation in Metropolitan Lima, Peru*, Journal of Latin America Geography, 2007
25. Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Detalle de Actuación. Juzgado 1^{ra} Instancia en lo Contencioso y Administrativo y Tribunal N° 4, Expediente N° 17601/0, Firmante: Dra. Liberatori Elena. 05/09/2005
26. Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Detalle de Actuación. Juzgado 1^{ra} Instancia en lo Contencioso y Administrativo y Tribunal N° 4, Expediente N° 17601/1, Firmante: Daniela Ugolini. 08/11/2005
27. Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Detalle de Actuación. Juzgado 1^{ra} Instancia en lo Contencioso y Administrativo y Tribunal N° 4, Expediente N° 17601/0, Firmante: Dra. Daniele Russo. 05/09/2005

28. Roberts, Bryan y Portes, Alejandro. *Coping with the free market city*. Latin American Research Review, Vol. 41, N° 2, June 2006
29. Rojo, Alejandro. *Las villas de emergencia*. Editorial El Coloquio. Buenos Aires, 1976
30. Rosanvallon, Pierre. *La nueva cuestión social*. Manantial. Buenos Aires, Argentina, 1995
31. Svampa, Maristella. *La Sociedad Excluyente*. Editorial Taurus. Buenos Aires, Argentina. 2005.
32. Torrado, Susana. *Estructura Social de la Argentina: 1945-1983*. Editorial de la Flor. Buenos Aires, Argentina. 1992
33. Wacquant, Loic. *Parias Urbanos: marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Editorial Manantial. Buenos Aires, Argentina. 2001

Diarios y Semanarios:

1. Castro, Ángeles. El gobierno porteño quiere dar vivienda y no pagar subsidios. La Nación. 26 de febrero de 2008
2. Cornejo, Jesús A. Crece el número de villas. La Nación. 9 de julio de 2006.
3. Cornejo, Jesús A. Crece una villa de emergencia en la Costanera Sur. La Nación. 7 de diciembre de 2002.
4. Cornejo, Jesús A. Desmantelaron parte de la Villa Rodrigo Bueno en Costanera Sur. Clarín. 22 de septiembre de 2005
5. Cornejo, Jesús A. Prometen urbanizar 12 villas porteñas. La Nación. 22 de noviembre de 2007.
6. Cornejo, Jesús A. Se duplicó la población de una villa. La Nación. 17 de abril de 2007
7. Engler, Verónica. Lo natural como trampa, entrevista a María Carman. Página 12. 28 de diciembre de 2007
8. Ferrara, Eurídice. Una villa frena un megaemprendimiento. Diario Perfil. 2007.
9. Gutman, Daniel. El Gobierno porteño y la Justicia pelean por el desalojo de una villa. Clarín. 7 de octubre de 2005.
10. Rocha, Laura. Polémica por la villa Rodrigo Bueno. La Nación. 1 de noviembre de 2006

11. Cartoneros: siguen creciendo los asentamientos en la Ciudad. Clarín. La Ciudad.
15 de febrero de 2008
12. La cuenta regresiva. Diario Hoy. 11 de enero de 2007.
13. Luz verde para erradicar la villa Rodrigo Bueno. Infobae. .
14. Vía libre para el desalojo de la Villa Rodrigo Bueno. Clarín. La Ciudad. 1 de
noviembre de 2006