

PROCESOS DE PRODUCCIÓN SOCIAL DEL HÁBITAT Y POLÍTICAS
PÚBLICAS EN LAS VILLAS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.

EL CASO DE BARRIO INTA

Tesis para optar al título de Magister en Economía Urbana

Universidad Torcuato Di Tella

Tesista: Maria Soledad Arqueros Mejica

Director: Pablo Trivelli O.

Índice

Agradecimientos	5
Introducción	6
Capítulo 1 El sudoeste de la ciudad: de zona depreciada a área de desarrollo urbano.....	31
1.1 Los orígenes y la consolidación de la ciudad tradicional (1580 – 1880).....	31
1.2 La ciudad capital y la ampliación de su municipio.....	34
1.3 El suroeste de Buenos Aires: su incorporación a la ciudad y los primeros desarrollos urbanos (1887-1930).....	41
1.4 La expansión de la industria y densificación de los barrios (1930-1962).....	44
1.5 Las políticas de restructuración urbana (1962-1976).....	47
1.6 Las políticas de restructuración urbana durante la dictadura militar (1976-1983).....	51
1.7 El mercado como orientador de las políticas de desarrollo urbano (1983-2011).....	54
1.8 Síntesis y reflexiones parciales del capítulo 1.....	65
Capítulo 2 El derrotero de la política de erradicación: el estigma como preludio del desalojo y la reproducción de la desigualdad urbana	71
2.1 La erradicación como un proceso de re-adaptación a la ciudad (1956-1976).....	71
2.2 Entre la erradicación y la radicación: debates e intervenciones en la primera mitad de la década de 1970.....	82
2.3 La especificidad de la política de erradicación durante la dictadura militar (1976-1983).....	84
2.4 Síntesis y reflexiones parciales del capítulo 2.....	87

Capítulo 3 Barrio INTA: el arraigo en tiempos de erradicación (1943-1976).....	91
3.1 El origen de Barrio INTA.....	91
3.2 Los procesos de producción social del hábitat en el marco de la política de erradicación.....	99
3.3 “Ellos iban rabiosos que tenían que sacar esa gente”: la erradicación (1976-1983).....	109
3.4 Síntesis y reflexiones finales del capítulo 3.....	114
Capítulo 4 La política de radicación de villas (o los giros y contragiros de la intervención pública y su errante derrotero).....	120
4.1 Redefiniciones en la política de villas de la Ciudad de Buenos Aires (1984-1989).....	120
4.2 La adopción del criterio de regularización de villas (1989-1992).....	123
4.3 Entre la radicación y el desalojo (1992-1996).....	128
4.4 La política de villas en los primeros años de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996-2001).....	131
4.5 Nuevos programas, la misma dirección.....	134
4.6 La desarticulación de la política de radicación.....	138
4.7 Síntesis y reflexiones finales del capítulo 4.....	148
Capítulo 5 El Barrio INTA durante las políticas de radicación (1984 – actual).....	152
5.1 El repoblamiento del barrio y los primeros pasos en los procesos de producción de social del hábitat.....	152
5.2 Los procesos de producción social del hábitat en el marco de las políticas de regularización.....	164
5.3 El proceso de regularización dominial.....	205
5.4 Síntesis y reflexiones finales del capítulo 5.....	216
Reflexiones finales	222

Bibliografía..... 234

Agradecimientos

El presente trabajo forma parte de mi proceso de formación como investigadora, en el cual he recibido el apoyo económico del Consejo Nacional de Ciencia y Técnica de la Nación Argentina. Sin el mismo, hubiera sido difícil dar estos primeros pasos en el oficio.

Quiero agradecer especialmente a Pablo Trivelli, mi director de tesis, y a Mercedes Di Virgilio, mi directora de beca. Han sido guías pacientes, que supieron acompañarme y contenerme, criticarme y aconsejarme, y que me ayudaron a liberar mis ideas.

Además de todo eso, que no es poco, Pablo y Mercedes me enseñaron del oficio y de la vida y me han hecho sentir querida. Mientras escribo estas líneas, reafirmo el deseo de continuar atravesando este proceso de formación de su mano.

A Luján Menazzi, Pablo Vitale, Tomás Guevara y Daniela Rodriguez, amigos y compañeros, cuyas reflexiones y comentarios han dejado marcas en este trabajo.

A todos mis compañeros y compañeras del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani, con quienes tengo el privilegio de debatir y reflexionar sobre los procesos que nos interpelan.

También quiero agradecer a todos mis entrevistados, por su disposición y buena voluntad. En especial a los habitantes de INTA, quienes compartieron conmigo sus saberes y se preocuparon por mi trabajo, pero además me cuidaron y me hicieron sentir muy a gusto.

A mis compañeras y compañeros del camino de la liberación, mis reflexiones serían otras si no nos hubiéramos encontrado.

A mis abuelos, mi mamá, mi papá, mis hermanas y a mi compañero, Fede. También a Fidel. Su amor, apoyo y comprensión fue clave en este proceso.

A mis amigas y amigos, por alegrarme.

A Hilda Herzer, que ha estado presente hasta en el último renglón de esta tesis. Y a quien extraño...

Introducción

I. El objeto de estudio de esta tesis

La configuración del espacio urbano ha sido una preocupación tradicional de la economía urbana. Esta línea de investigación da cuenta de la correlación entre la estructura socioeconómica, la localización espacial de actividades en las ciudades y el mercado del suelo. Parte de los estudios realizados en este campo han mostrado la incidencia de los mercados en estos procesos, revelando que en condiciones de libre funcionamiento del mercado del suelo, sectores de la población de las ciudades no logran resolver su acceso al hábitat a través del sector privado y de las iniciativas del sector público (Trivelli, 1982; Jaramillo, 1994, entre otros). Constituyen aportes a la comprensión de la segregación espacial, tradicionalmente explicada a partir de la estructura de ingresos y la dimensión racial (Heilbrun, 1987; O'Sullivan, 1996).

Esta tesis se articula con este campo problemático a partir del estudio de los procesos de producción del hábitat que despliegan los sectores que no encuentran alternativas a través del mercado formal ni de las políticas de vivienda social. Partimos de considerar que estos procesos se desarrollan en el marco del conflicto por el acceso, uso y apropiación del suelo urbano (Topalov, 1979).

El interrogante central que orienta este trabajo es cómo se desarrollan los procesos de producción social del hábitat en las villas. Esta inquietud es abordada a través de interrogantes más inmediatos: cuáles son las intervenciones desarrolladas por los habitantes de los barrios, cuáles son las iniciativas impulsadas por el sector estatal, y cómo es su articulación en el marco de estos procesos.

Para ello se eligió estudiar el caso de Barrio INTA (o villa 19). Se trata de un barrio originado en la década de 1940 en el sudoeste de la ciudad, un área que por entonces se encontraba poco urbanizada y que albergaba un conjunto de equipamientos que, junto con

las características naturales de los terrenos, configuraban un espacio ambientalmente degradado.

El interrogante teórico que orienta este trabajo se origina a partir de algunos referentes empíricos. Las villas fueron consideradas desde sus orígenes como un problema urbano. Como se verá más adelante, la construcción de este problema y su conceptualización fue variando a lo largo del tiempo. Sin embargo, más allá de estas variaciones, las villas fueron en general consideradas como un caso excepcional. Un espacio en donde era y sigue siendo necesario intervenir para normalizar situaciones consideradas ad hoc fuera de las reglas formales y convencionales de la ciudad. En este marco, los organismos estatales despliegan diversas intervenciones que, en casi todos los casos, fueron presentadas como iniciativas que buscan “integrar” a las villas o a sus habitantes –dependiendo el momento histórico- a la ciudad.

Las villas han sido y continúan siendo problematizadas por su población, que enfatiza la precariedad de las condiciones de hábitat y reivindica el acceso a un hábitat de calidad y a la propiedad de los terrenos. Partiendo de esta perspectiva los habitantes de las villas impulsan sus propias intervenciones en los barrios.

El presente trabajo indaga en el proceso de producción social del hábitat en Barrio INTA, con el objetivo de dar cuenta del desarrollo de estos procesos en las villas. Para ello examina los debates de la marginalidad y la informalidad y la caracterización de las villas que en cada uno se realizó. Da cuenta de los criterios que guiaron la intervención estatal en estos barrios, sus continuidades y rupturas, y su implementación y ejecución en Barrio INTA. Indaga en la organización de los habitantes de nuestro barrio, las intervenciones que impulsaron y su articulación con las iniciativas del sector público. Estos procesos se leen en el contexto de la ciudad, en general, y del sudoeste, en particular, en un intento por superar la descontextualización que en ocasiones se realiza de las villas con respecto al resto de la ciudad. El desarrollo de estos procesos se indaga aquí en clave histórica.

Entendemos que esta perspectiva y escala de análisis puede constituir una contribución a la economía urbana, en tanto ofrece un análisis desde los actores y las prácticas que estos

despliegan en el territorio, considerando asimismo las relaciones e interacciones que se producen en el marco de los procesos de producción social del hábitat en villas.

II. Sobre la elección del tema de esta tesis y la construcción del problema de investigación

Mis primeras aproximaciones a la reflexión sobre la ciudad comenzaron siendo aún estudiante de la carrera de Sociología en la Universidad de Buenos Aires. Fue entonces cuando comencé a participar en los equipos de investigación del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani. En la actualidad continúo trabajando allí.

Algunos años después decidí profundizar mi formación académica. Me inscribí en la Maestría en Economía Urbana en la Universidad Torcuato Di Tella, con el objetivo de encontrar enfoques e instrumentos que me permitieran ampliar mis miradas sobre la ciudad. En este marco, tuve la oportunidad de acercarme a reflexiones realizadas desde la economía, el derecho, la geografía y también la sociología. Cursé además algunos seminarios de la Maestría en Historia y Cultura de la Arquitectura de la Ciudad, dictada en la misma universidad, que enriquecieron mis puntos de vista desde el urbanismo, la planificación y la historia del pensamiento sobre las ciudades. La realización de esta tesis me permitió continuar en un proceso de aprendizaje, que se plasma en los enfoques y reflexiones que reúne este documento.

La elección del tema de estudio de esta tesis se vincula con esa trayectoria. La configuración y reconfiguración del espacio urbano ha sido una preocupación constante de economistas, sociólogos, geógrafos, arquitectos, antropólogos, abogados abocados al estudio de la ciudad. En este trabajo se retoman aportes realizados por estas disciplinas, con el fin de contribuir a los debates sobre la producción del hábitat desde una perspectiva crítica.

Los interrogantes centrales que orientan este trabajo, se mantuvieron a lo largo de todo el proceso de tesis. Sin embargo, durante el trabajo de campo fue cambiando el modo en que pensaba los procesos en análisis. En cierta medida, partía del supuesto de que tanto la intervención de los habitantes de Barrio INTA como la estatal, eran homogéneas en sí mismas y relativamente confrontativas entre sí. También esperaba encontrar procesos más o menos lineales. Estos supuestos quedaron derribados en las primeras entrevistas que realicé.

A fines de 2007 se habían realizado elecciones para elegir a las autoridades de la Comisión Vecinal de Barrio INTA, pero el proceso se desarrolló sin la fiscalización del Instituto de Vivienda de la Ciudad, que era el organismo comprometido para realizar esa tarea. Esta irregularidad contribuyó a que el desarrollo del comicio fuera puesto en tela de juicio. En este marco, se generó un conflicto entre referentes y el barrio comenzó a tener dos comisiones vecinales paralelas, cada una de ellas contaba con su propia base de apoyo. Simultáneamente, algunos referentes que no se habían candidateado pero que contaban con legitimidad en el barrio, hacían las propias desde sus lugares de poder. Muchos de ellos mantenían relación con el sector estatal, a título individual.

En el sector estatal el panorama no era mejor. En 2008 el gobierno local, traspasó a la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS) y a la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) las funciones y competencias del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) en las villas. Esta medida fue apoyada y criticada por los funcionarios de la administración pública, dependiendo 'la orilla del río' en la que cada uno se encontraba. Los diagnósticos de las problemáticas de las villas y las iniciativas propuestas diferían entre organismos. A este escenario, se sumaban las intervenciones que desarrollaba el Ministerio de Desarrollo Social.

A medida que iba avanzando en el trabajo de campo, esta foto comenzaba a tomar forma, a ser explicada de diferentes maneras por cada uno de mis entrevistados. Cada relato tenía una temporalidad diferente, una clasificación propia de las cuestiones relevantes e irrelevantes, una mirada particular sobre el pasado.

En este marco, cada vez resultó más interesante priorizar la observación de los procesos de producción social del hábitat en sí mismos, dejando en un plano secundario otros interrogantes¹. Nuestro esfuerzo fue doble. Por un lado, buscamos dar cuenta de las tendencias generales que sigue la intervención de los habitantes del barrio y del sector estatal. Por el otro lado, elegimos mostrar la complejidad que estos procesos encierran. Buscamos mirar la villa y la ciudad desde la villa.

III. Lineamientos conceptuales utilizados e interrogantes de investigación

Diferentes investigaciones dan cuenta de los efectos negativos que tiene la libre operatoria del mercado del suelo en el desarrollo urbano (Trivelli, 1982 y 2010; Jaramillo, 1994; Baer, 2010, entre otras). Señalan, además, que por sus características específicas, cuando éste opera desregulado, la distribución del recurso escaso suelo, es regresiva. Los procesos especulativos que se desarrollan en torno al suelo y la segregación socioespacial son así dos caras de la misma moneda. El problema de acceso al hábitat aparece de este modo asociado al orden social vigente.

Trivelli (1982, 2010) introduce el concepto de “oportunidades urbanas” para referirse al uso y goce de la ciudad que las diferentes localizaciones habilitan. Sostiene, que en el contexto recién descrito, el acceso a estas oportunidades es diferencial para los distintos sectores socioeconómicos. Esto le permite afirmar que el principio de “igualdad de oportunidades” asociado a la democracia no se cumple en nuestras ciudades.

El presente trabajo se articula con esta línea de investigación, y busca contribuir también a la línea dedicada al estudio de la producción social del hábitat². En este sentido, plantea como principal interrogante cómo es el desarrollo de los procesos de producción social del hábitat en las villas. Concretamente, se pregunta sobre las intervenciones desarrolladas por

¹ Inicialmente nos proponíamos revisar también la relación entre estos procesos y el mejoramiento de las viviendas, así como su relación con el emplazamiento de actividades comerciales. Si bien se tocan estos temas, se lo hace en el marco del análisis más amplio del desarrollo del proceso de producción social del hábitat en el barrio.

² Se retoman los trabajos de Ortiz de Flores, Rodríguez y Zárate (2002), Ortiz de Flores (2004 y 2012), Rodríguez y Sugranyes (2005), Rodríguez y Di Virgilio (2007 y 2012), Rodríguez (2008), Canestraro (2011), Zapata (2012), Arévalo et. al. (2012), entre otros.

los habitantes de estos barrios y los organismos estatales, y su articulación en el marco de los procesos de producción social del hábitat en las villas.

Entendemos por hábitat a todos los servicios habitacionales que definen un medio habitable, es decir un medio que permita una integración individual, familiar y colectiva plena (Trivelli, 1982, Yujnovsky, 1984).

La producción social del hábitat (PSH) comprende una multiplicidad de procesos colectivos que se encuadran en la lógica de la necesidad³, en tanto el uso –de suelo urbano- y la producción –de la vivienda y el hábitat- se orientan a la satisfacción de las propias necesidades de reproducción social⁴. Se trata de procesos de tipo creativo que se desarrollan bajo el control de los habitantes de los barrios, quienes participan desde el comienzo de algunas o varias de las etapas con el fin de resolver las propias necesidades del *habitar* en la ciudad (Rodríguez, et. al., 2007). Estas prácticas involucran modalidades que van desde la producción de vivienda a través de cooperativas, hasta la producción de barrios enteros como en el caso de las villas y los asentamientos. Partimos de la idea de que estos procesos se inscriben en el conflicto por la apropiación y uso del suelo urbano (Topalov, 1979), y están modelados por los términos que asume ese conflicto (Touraine, 1987).

En la ciudad de Buenos Aires, el modo hegemónico de apropiación del suelo es la propiedad privada individual, mientras que el mercado se instituyó como el mecanismo – también hegemónico- de acceso. Estas formas de acceder a y apropiarse del suelo urbano han sido históricamente protegidas por el Estado, que cuenta para ello con dos recursos básicos: la definición de los marcos jurídicos que rigen la urbanización y el uso legal o “legítimo” de la fuerza. Las restricciones en el acceso al crédito, la rigidez para acceder a una vivienda en alquiler y, sobre todo, el desfase entre los precios del suelo urbano y los ingresos, condicionan las oportunidades de vastos sectores de la población para acceder a la vivienda por la vía del mercado. En este marco, estos sectores deben resolver esta

³ Como sostienen Herzer y Pérez (1994), pueden distinguirse tres lógicas de producción del hábitat: *de la ganancia*, que produce bienes y servicios para satisfacer las necesidades de la demanda solvente, su norte es la generación de beneficios económicos; *de lo público*, que provee las condiciones que sustentan el despliegue de otras lógicas, incidiendo en la forma en que los distintos grupos socioeconómicos acceden al suelo urbano, así como en su localización y goce de la ciudad; y *de la necesidad*, que involucra la producción de aquellos grupos que buscan satisfacer sus propias condiciones de reproducción social.

⁴ Cabe señalar que hemos elegido esta definición de PSH, lo cual no implica que ignoremos otros enfoques conceptuales sobre estos procesos.

necesidad por propia iniciativa, a través de modalidades que involucran precariedades en el modo de apropiación del suelo y/o en las condiciones de hábitat. Las villas constituyen una de estas modalidades.

En este sentido, las villas están habitadas por trabajadores que estando insertos -con diferentes niveles de plenitud⁵- en la estructura económico-productiva de la ciudad no cuentan con los recursos necesarios para resolver su acceso al suelo urbano a través del mercado oficial⁶. El proceso de formación de estos barrios tuvo lugar a través de ocupaciones directas de suelo vacante, en general por agregación individual-familiar, transgrediendo el régimen de propiedad privada (Canestraro, 2011) y la operatoria de mercado como única posibilidad efectiva para habitar en la ciudad. He aquí una tensión originaria, la inserción de los villeros en la ciudad implica la transgresión de las formas de acceso y el régimen de apropiación hegemónicos⁷. Partiendo de esta transgresión a la propiedad y a la operatoria del mercado, los villeros han ejercido “de hecho” derechos de propiedad, es decir el uso y goce de los terrenos que habitan, aunque con diferente plenitud según la localización de los barrios en la ciudad y el momento histórico. Aquí se presenta una segunda tensión. Estas tensiones recorren e inciden, a través de las políticas públicas, los procesos de PSH en las villas.

Las condiciones de hábitat de las villas son, además, diferentes a las de otros barrios de la ciudad. La ocupación del suelo se produce a través de procesos de agregación individual-familiar y con el criterio –establecido en general de manera espontánea- de maximizar el espacio disponible. Como resultado de ello las villas se caracterizan por el hacinamiento de viviendas y por la irregularidad del tejido urbano. Las viviendas pueden estar construidas con materiales precarios (aunque en la actualidad, este no es el caso predominante) y/o presentar algún tipo de precariedad constructiva (humedades, tendido eléctrico “a la vista”

⁵ El tipo de inserción en la estructura económico-productiva está relacionada con las condiciones de contratación de los trabajadores en tanto incide en el reconocimiento (o no) de sus derechos laborales, existiendo situaciones *grises*. Los procesos de flexibilización laboral impulsados en el marco del modelo neoliberal favorecieron la precarización laboral y el empleo en negro, permitiendo de este modo el deterioro de las condiciones de trabajo (Lo Vuolo y Barbeito, 1999).

⁶ Con recursos estamos haciendo referencia a los ingresos de la población, pero también a aquellos recursos que permiten acceder a una vivienda en alquiler, esto es: el adelanto de dos a tres meses del monto del alquiler en calidad de garantía, demostración de ingresos a través de recibos de sueldo –para ello quien alquila debe estar contratado “en blanco”-, contar con un garante propietario. Con mercado oficial, a su vez, aludimos a las operaciones de compra-venta y alquiler de suelo y vivienda que se realizan según las formas y procedimientos avalados por la normativa vigente.

⁷ Cabe señalar que esta tensión depende del grado de rigidez del orden socio-jurídico. En la Argentina el derecho de propiedad se encuentra muy ponderado, en particular cuando el conflicto se desarrolla en tierras de alto valor económico.

–y al paso–, entre otras). Estas viviendas, además, suelen albergar una cantidad de habitantes excesiva en relación a los metros cuadrados de las mismas (hacinamiento). Las redes de agua potable, cloacas, desagües pluviales, energía –cuando las hay– son precarias tanto en cobertura como en su capacidad de abastecimiento (y también en calidad). No existen redes de gas. La recolección de residuos se realiza de manera irregular en el tiempo. Las calles son, muchas veces, de tierra. La estructura de ‘pasillos’ característica de estos barrios dificulta la circulación interna. El alumbrado público es deficitario. Estas características condicionan las formas de *habitar* en la ciudad. Aun así, las villas presentan en la actualidad condiciones de hábitat menos precarias que en sus orígenes, ya que su población fue mejorando gradualmente los barrios a través del desarrollo de procesos de PSH.

Las villas implican, asimismo, un modo de *estar en* la ciudad. Villas y villeros están permeados en el sentido común por un conjunto de propiedades negativas. Y, como señala Bourdieu (1988), el mundo social se presenta, a través de la distribución de propiedades –positivas y negativas–, como un sistema simbólico organizado a partir de la lógica de la diferencia. A partir de las formas de acceder a y de habitar en la ciudad, los villeros han sido objeto históricamente de clasificaciones estigmatizantes. “Usurpadores”, “intrusos”, “vagos”, “delincuentes”, “sucios”, “dependientes del Estado”, son algunas de las múltiples definiciones que han recibido. De este modo, *estar en* la ciudad *habitando en* la villa conlleva una carga simbólica negativa que condiciona la inserción de los villeros en el mundo social.

Estos modos de *acceder a*, *habitar la* y *estar en* la ciudad, definen *condiciones de inserción* en la misma. Los procesos de PSH, vamos a sostener aquí, pueden buscar también la *transformación* de esas condiciones de inserción. Estos procesos de transformación son, en esencia, procesos de tipo político en los que los diferentes agentes involucrados, despliegan cursos de acción disputándose los términos en los que se resolverá el conflicto.

En el caso de las villas, y por las características específicas del conflicto, la acción se revela como *acción política territorializada*. En este marco, la villa (o las villas) es el lugar en donde los sujetos se encuentran y definen su identidad, y también el objeto de la acción colectiva. Cabe preguntarse entonces, ¿Cuáles y cómo son las relaciones que mantienen los

habitantes en el barrio? ¿Cómo fueron cambiando estas relaciones? El barrio es, asimismo, el lugar donde agentes externos al mismo despliegan cursos de acción en el marco del conflicto, ¿Cuáles son estos actores? ¿Cuáles son sus lógicas de actuación? ¿Cómo inciden en los procesos de PSH?

Esta acción política tiene lugar en el marco de determinada relación social de poder, pero tiende también a interpelar –al menos indirectamente- esa relación. Si aceptamos que el Estado es el garante de esa relación social, esta lucha necesariamente deberá dirimirse en el Estado. Y, en este punto, es conveniente separar el Estado de los aparatos estatales. En este sentido, retomando las palabras de Thwaites Rey (2004: 73) “Partimos de concebir al Estado como expresivo del poder social dominante, pero, a la vez, entendemos que como el Estado es garante –no neutral- de una relación social contradictoria y conflictiva, las formas en que se materializa esta relación de poder en los aparatos (del Estado) está constantemente atravesada por las luchas sociales fundamentales”. Entonces, ¿Cómo se articulan la acción colectiva y la acción estatal en el marco de los procesos de PSH? ¿Cómo fueron variando estas articulaciones a lo largo del tiempo? ¿Cómo afectan esas articulaciones el desarrollo de estos procesos? Y a su vez ¿Qué influencias tiene la acción colectiva en la definición de las políticas públicas?

Esta tesis busca dar cuenta de los procesos de producción social del hábitat en las villas a través de los interrogantes presentados, constituyendo una invitación a la reflexión sobre su desarrollo.

IV. Los debates sobre la marginalidad y la informalidad

Los procesos de urbanización popular que dieron origen a las villas, se desarrollaron también en otros países de América Latina⁸. Pocos años después de su formación, los barrios originados a partir de estos procesos comenzaron a ser objeto de diferentes debates. Estas discusiones se focalizaron en las formas *de acceder* a y *habitar la* ciudad que estas

⁸ En otros países, estos barrios son denominados callampas, cantegriles, rancheríos, barriadas, favelas, etc.

urbanizaciones involucraban, contribuyendo a la caracterización del modo de *estar en la ciudad* que implicaban las villas. Durante buena parte del S. XX, y en el marco de las teorías de la marginalidad, los procesos de urbanización popular fueron explicados a partir de enfoques socio-culturales. Hacia fines de siglo, y en el marco de las teorías de la informalidad, el acento comenzó a ponerse en la articulación con el orden jurídico. En ambos casos la reflexión estuvo centrada en la relación “integración-desintegración” de las villas y los villeros con respecto a las estructuras hegemónicas. Como se verá a lo largo de esta tesis estos debates atravesaron las intervenciones estatales en las villas y, a través de ellas, influyeron también en la orientación y el desarrollo de los procesos de PSH. No es objeto de este apartado aportar a esas discusiones, sino presentar algunos de sus principales enfoques⁹.

Las teorías de la marginalidad tuvieron como punto de partida una visión específica de la *ciudad* y lo *urbano*. Los marginales eran aquellos que teniendo presencia en la ciudad, no se encontraban integrados a la misma, permaneciendo de este modo en sus *márgenes*. Partiendo de este postulado, se desarrollaron diferentes enfoques respecto a la caracterización y explicación del fenómeno.

Para los autores de la Escuela de Chicago, la ciudad constituía una unidad geográfica, ecológica y económica, en donde se desarrollaba una organización *moral y material* específica. El espacio y sus habitantes conformaban un todo orgánico (Park, 1999). De este modo, “la ciudad constituye el hábitat natural del hombre civilizado y por eso es un área cultural caracterizada por un tipo cultural particular” (Park, 1999: 50). Louis Wirth, uno de los máximos referentes de esta escuela, argumentaba que las características de la misma –la heterogeneidad, el tamaño, y la densidad- ejercían influencia en sus habitantes, quienes desarrollaban “estilos de vida” específicos (Wirth, 1938). De esta manera, comenzó a fortalecerse la idea de que las conductas y relaciones sociales en la ciudad poseían

⁹ Los debates acerca de la marginalidad y la informalidad son abordados con mayor detalle en PERLMAN, Janice (1979), *The myth of marginality*. Estados Unidos: University of California Press; y CANESTRARO, Laura (2011), *Entre el hecho y el derecho. De actores y prácticas en tres procesos de producción social del hábitat*, Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires; respectivamente.

características propias –asociadas a la idea de modernidad- y diferenciables de las que tenían lugar en ámbitos rurales –asociadas a lo tradicional-.

Otros referentes de esta escuela, se dedicaron al estudio de los barrios que estando asentados en la ciudad, se encontraban “aislados” de la misma (los guetos por ejemplo). El foco de atención estuvo puesto en los modos de integración de las comunidades migrantes y su asimilación de las pautas culturales hegemónicas. En este marco, Robert Park (1928) definía al hombre marginal como un “híbrido cultural”, una personalidad atravesada por el conflicto originado en la persistencia de su cultura original y la necesidad de adoptar los patrones culturales de la sociedad a la que deseaba integrarse, “Es un hombre en los márgenes de dos culturas y dos sociedades, las cuales nunca están totalmente interpenetradas y fusionadas.”¹⁰ (Park, 1928: 892). Estas conceptualizaciones marcaron los ejes fundamentales de los debates sobre la marginalidad.

Influido por estos lineamientos, Redfield se avocó al estudio del pasaje civilizatorio de lo que denominó “comunidad folk (o aldeana)” a la “sociedad urbana”, dando origen a la teoría del “continuo folk-urbano”. Para este autor, la marginalidad se originaba en el pasaje la comunidad folk –vinculada a la sociedad tradicional- a la comunidad urbana –asociada a la sociedad moderna-, como consecuencia de la falta de adaptación al proceso civilizatorio (Redfield, 1976). De esta manera, el marginal comenzó a ser calificado como un sujeto que no había logrado adaptarse a la sociedad urbana, y que por lo tanto tampoco presentaba las características del “hombre civilizado”.

Poco tiempo después, Oscar Lewis, puso en tela de juicio la caracterización de la comunidad folk realizada por Redfield y de la sociedad urbana elaborada por Wirth. Diferenciaba entre la pobreza en sí y la cultura de la pobreza, definiendo a la última como una subcultura que “es a la vez un afán de adaptarse y una reacción de los pobres ante su posición marginal en una sociedad capitalista, de estratificación clasista y vigoroso individualismo” (Lewis, 1967: 54). Estos eran los motivos por los que los migrantes recreaban a nivel del vecindario universos culturales semejantes a los de sus lugares de

¹⁰ La traducción es propia, el pasaje original dice “He was a man on the margin of two cultures and two societies, which never completely interpenetrated and fused.” (Park, 1928: 892).

origen. A la vez, esta subcultura se transmitía de generación en generación a través de los procesos de socialización, creando de este modo un “círculo vicioso de la pobreza”. Una de sus características más importantes era la ausencia de “participación efectiva y de integración del pobre en las instituciones más importantes de la gran sociedad” (Lewis, 1967: 56). De manera que para este autor la marginalidad era tributaria de una subcultura específica basada en la reproducción de prácticas y estilos de vida propios de ámbitos tradicionales, que se desarrollaban como reacción y, a la vez, intento de adaptación a la sociedad (y a la ciudad) capitalista. Los sujetos con cultura de la pobreza se encontraban “al margen” de las instituciones de la sociedad moderna, y esta cultura se reproducía entre generaciones a través de los procesos de socialización.

Los enfoques hasta aquí expuestos tuvieron una influencia notable en las explicaciones sobre la marginalidad desarrolladas por algunos investigadores latinoamericanos. El fenómeno de la marginalidad convocó la atención de los investigadores, urbanistas y otros profesionales preocupados por el fenómeno de la urbanización latinoamericana justo cuando las ciudades atravesaban un crecimiento poblacional explosivo y, también, las villas, callampas, rancheríos comenzaban a tener una fuerte presencia en el paisaje urbano. La preocupación por la extensión de este tipo de urbanizaciones llegó a tal punto, que en 1956 las Naciones Unidas, CEPAL y la UNESCO realizaron un seminario en Santiago de Chile con el fin de debatir acerca de los “problemas de urbanización en América Latina”. Parte de los trabajos presentados estuvieron referidos a los procesos de urbanización popular.

Matos Mar presentó un trabajo sobre las barriadas limeñas. Su objetivo era comprender cómo se desarrollaba el proceso de adaptación de los migrantes rurales a la vida urbana. Señalaba que la formación de estas barriadas expresaba los desequilibrios en las estructuras económicas y sociales de Perú. Como producto de esos desequilibrios se habían producido desplazamientos de población rural a los centros urbanos que habían “congestionado” Lima. Este autor sostenía que los estilos de vida tradicionales –que observaba en la población migrante- contrastaban fuertemente con los estilos de vida urbanos, generando situaciones de conflicto que derivaban en “desajustes mentales, sociales y económicos que

atentan contra su buena adaptación” (Matos Mar 1967: 196). Aclaraba que la adaptación de los migrantes a la vida urbana se apoyaba, en parte, en la reproducción de sus estructuras tradicionales en la ciudad. Finalmente, y acercándose al enfoque de Park, señalaba que la población migrante, “trae sus aportes en este proceso de urbanización y tiene sus implicaciones culturales en la estructuración de la vida urbana” (Matos Mar, 1967: 198).

En “La ciudad como mecanismo integrador” (1967a), Gino Germani, intentó explicar bajo qué condiciones la ciudad posibilitaba la integración de los sujetos a la sociedad moderna. Para Germani “el marginal” era aquella persona que no estaba integrada a las estructuras modernas. Señalaba que la marginalidad tiene múltiples dimensiones, y que los sectores marginales no siempre presentaban esta condición de manera absoluta. Especificaba, además, que este tipo de fenómenos se desarrollaba en las ciudades que habían atravesado procesos de “sobre-urbanización” –como Buenos Aires, que era la ciudad en la que realizó su análisis-.

La integración, era entendida, como “la participación real y efectiva en las estructuras modernas”. Para ello debía enmarcarse en las normas hegemónicas –en sus términos: *legítima*-, y ser aceptada por los grupos dominantes. Este proceso de integración se desarrollaba de manera secuencial. En un primer momento, el individuo o el grupo se liberaba de sus estructuras *tradicionales*, quedando disponible para la incorporación de nuevos patrones culturales y formas de *participación*. En la etapa de movilización estaba preparado para asimilar patrones de conducta e incorporarse en las instituciones *modernas*. Luego de superadas esas etapas, el sujeto estaba en condiciones de integrarse a las estructuras modernas.

Germani, identificaba al marginal como la persona que continuaba integrada a estructuras “arcaicas”, aún no había superado la etapa de liberación y disponibilidad, o se encontraba en una situación de *movilización objetiva* (de participación ilegítima y/o inaceptada por los grupos dominantes). Señalaba que la persistencia de estructuras tradicional – rurales incidía negativamente en la integración de la población a la vida urbana moderna, y acercándose a Lewis indicaba que “[...] dicha transferencia puede perpetuar patrones casi rurales, no sólo

en los migrantes, sino también en sus descendientes. [...] Los individuos que pertenecen a estos sectores se encuentran ajustados e integrados dentro de sus grupos, pero son todavía *marginales*” (Germani, 1967a: 274). Las villas, eran para Germani, casos de “marginalidad extrema”, en las que el vecindario cumplía una influencia decisiva en la persistencia de la desorganización y la marginalidad. En “Investigación sobre los efectos sociales de la urbanización en un área obrera del Gran Buenos Aires” (1967b: 261) –que fue el trabajo que presentó en el seminario de Santiago de Chile-, señalaba que en la villa “los mecanismos del control social –tanto en el plano de la familia como en el de la comunidad local y la sociedad global- están muy ausentes o muy deteriorados”, destacando que esos controles estaban presentes en los lugares de origen de la población. A esto se sumaban factores de desmoralización derivados de las condiciones de vivienda y las dificultades económicas, pero también –y sobre todo- de la concentración de personas “al margen del comportamiento normal o parcialmente desintegrados” en un espacio geográfico. De este modo, Germani, agregaba un elemento adicional a la caracterización de la marginalidad: las formas de inserción en la ciudad de los “marginales” eran tributarias de sus características rural-tradicionales, pero además habitar en la villa perpetuaba esas características en su población.

Otro abordaje relevante sobre las “poblaciones marginales” fue el desarrollado por Vekemans en el marco del Centro para el Desarrollo Económico y Social en América Latina. Sus conceptualizaciones tuvieron un fuerte impacto en los organismos internacionales (Perlman, 1975). A partir del análisis de las callampas en Santiago de Chile, caracterizó la marginalidad urbana por la ausencia de participación activa en la solución de los problemas que afectaban a la sociedad en un territorio determinado (participación activa o contributiva), y de participación en la distribución de los beneficios materiales generados por la sociedad (participación pasiva o receptiva). La tercera característica definitoria de la marginalidad explicaba, en parte, la falta de participación activa y pasiva. Se trataba de la falta de cohesión interna de los sectores marginales, lo cual afectaba su capacidad organizativa. De este modo, el marginal se encontraba, según este enfoque, totalmente desintegrado del resto de la sociedad y de “sus pares”. Esto afectaba su capacidad para

organizarse, de manera que su integración debía realizarse a través de políticas de “promoción popular”.

Hasta aquí las explicaciones sobre el modo de inserción de las “poblaciones marginales” en la ciudad se habían focalizado en las *formas de habitar* de las mismas. El hábitat se revelaba como una consecuencia de los patrones culturales de los sujetos que, según se señalaba, se correspondían con los de las sociedades rural-tradicionales; o bien, como el resultado de la ausencia de organización y total desintegración. Hacia la década de 1970 comenzaron a cobrar fuerza nuevos enfoques en las reflexiones sobre la marginalidad. Éstas partían de la consideración de que existía un orden hegemónico. La marginalidad se revelaba como una posición en el marco de determinadas relaciones de dominación. Anibal Quijano fue uno de los investigadores que contribuyó al desarrollo de esta perspectiva.

El autor diferenciaba entre lo que denominó “núcleo hegemónico” y “polo marginal”, la diferencia entre uno y otro estaba dada por el tipo de participación en el sistema productivo. El polo marginal estaba constituido por aquellas personas que se incorporaban en los sectores económicos y ramas de menor nivel de productividad de la estructura económica global. En este sentido, el polo marginal no estaba “al margen” del sistema productivo, sino integrado al mismo en el marco de determinadas relaciones de dominación (Quijano, 1972).

Quijano señalaba que en las “áreas ecológicas marginadas”, conviven personas que pueden pertenecer (o no) a la marginalidad económica. Allí las relaciones de poder entre el polo marginal y el núcleo hegemónico tendían a acentuarse, “[...] el hecho residencial es en sí mismo un proceso de acentuación de la marginalización, porque contribuye a una mayor segmentación de las relaciones con el resto de la sociedad, las cuales pasan a depender ahora del control de los grupos no marginados de las áreas ecológicas marginadas” (Quijano, 1972: 96). A partir del análisis de las relaciones sociales que tenían lugar en las “áreas ecológicas marginadas” concluye, “[...] el segmento marginal de la sociedad urbana es, de manera equivalente que en el campo económico, un polo social marginal en el cual se prolongan y se modifican algunas de las características de las formas de relación social que

son patrimonio de las capas populares en su conjunto” (Quijano, 1972: 98). De esta manera, los marginales no se hallaban *al margen* de la ciudad y la sociedad sino que la integraban en el marco de determinadas relaciones de dominación. Comenzaban a refutarse así algunos de los supuestos que habían sostenido las conceptualizaciones sobre la marginalidad.

Entre las décadas de 1970 y 1980, los análisis sobre los fenómenos urbanos fueron abandonando la perspectiva de la marginalidad. Simultáneamente, otros trabajos comenzaron a acuñar el concepto de informalidad¹¹. Esta noción, también partía de la premisa de que la urbanización popular era un fenómeno de desintegración. Sin embargo, las reflexiones dejaron de estar centradas en el análisis socio-cultural, para focalizar su atención en la distancia entre las prácticas de los agentes y las normas e instituciones protegidas por el Estado. El cambio de enfoque implicó una redefinición de los fenómenos urbanos, que tuvo correlato en los criterios adoptados en las políticas públicas.

Los primeros trabajos que vincularon la informalidad a territorios urbanos específicos, fueron las investigaciones desarrolladas por Bryan Roberts (1973) “Organizing strangers. Poor families in Guatemala City” y Larissa Lomnitz (1975) “como sobreviven los marginados” en la ciudad de México. Ambos trabajos se focalizaron en el estudio de la organización social del sector informal de la economía, pero con la particularidad de que la unidad de análisis elegida fue la población que habitaba en las barriadas o rancheríos, asociando de este modo la informalidad económico-ocupacional a espacios urbanos específicos. Poco después, los conceptos de formalidad e informalidad comenzaron a utilizarse también en los análisis referidos a la urbanización popular.

¹¹ El concepto de informalidad comenzó a definirse en la década de 1970 para explicar fenómenos de la estructura económico-ocupacional de las ciudades. El término fue acuñado originalmente por Keith Hart (1973), quien luego de desarrollar un estudio en ciudades africanas, postuló que la fuerza de trabajo podía emplearse en actividades económicas asalariadas o trabajar por cuenta propia. Proponía de este modo un modelo dual en el que los asalariados formaban parte del sector “formal” de la economía y los cuentapropistas del sector “informal”. El concepto fue rápidamente apropiado y redefinido en las publicaciones del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este enfoque diferenciaba entre las actividades formales e informales partiendo de un criterio de naturaleza tecnológica y focalizando el análisis en el proceso productivo (Perez Sainz, 1998). Se consideraba que el ritmo de crecimiento del producto durante el proceso de industrialización no era correlativo con el aumento de oportunidades de empleo. De este modo, en las ciudades existía un excedente de fuerza de trabajo que quedaba fuera del sector moderno de la economía, integrando el sector informal. Ese sector se desarrollaba en los “vacíos” originados en el escaso interés del sector moderno en determinadas actividades económicas (Perez Sainz, 1998). Se asimiló además el concepto de informalidad con la idea de pobreza (Portes y Haller, 2004).

También en la década de 1970, salía a la luz el influyente trabajo de John Turner, que tuvo gran impacto en la Conferencia Mundial de Hábitat celebrada en Vancouver en 1976. Turner (1972 y 1977) partió de la defensa de los procesos de autoconstrucción y fue de los primeros en señalar los efectos que la seguridad en la tenencia tiene en la vida individual y familiar de los hogares. A partir del reconocimiento de la urbanización y arquitectura desarrollada en las villas, su propuesta tendía a la descentralización de la responsabilidad estatal en materia de vivienda. Este enfoque fue firmemente criticado de manera directa e indirecta por otros autores. Trivelli (1982) y Jaramillo (1994), entre otros, reclamaron en sus trabajos una firme decisión del Estado en la cuestión del acceso a la ciudad de los sectores de menores ingresos, por la vía de la intervención en el mercado del suelo. Pradilla (1987), a su vez, argumenta que las propuestas de Turner implican una sobre explotación de la fuerza de trabajo. Señala que tal y como se plantea esta propuesta: las familias deben dedicar a la construcción de su vivienda horas adicionales a las que dedican a su actividad laboral; deben adquirir con sus magros ingresos materiales de construcción a precios especulativos; pagan altas cuotas de amortización por un lote de terreno carente de servicios urbanos. Sostiene además que este enfoque estimula y naturaliza el hacinamiento así como la segregación socioespacial.

A mediados de la década de 1980 De Soto publicaba los resultados de sus estudios que, como los de Turner, se habían localizado en las barriadas peruanas. Su enfoque fue rápidamente apropiado por gobiernos nacionales y locales, y difundido por las agencias internacionales de crédito (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, etc). Este autor postuló que “la informalidad se produce cuando el Derecho impone reglas que exceden el marco normativo socialmente aceptado, no ampara las expectativas, elecciones y preferencias de quien no puede cumplir tales reglas y el Estado no tiene la capacidad coercitiva suficiente” (De Soto, 1987: 12). En este marco, señalaba, parte de la población se ve impedida de desarrollar sus actividades en el marco de las regulaciones estatales, debiendo recurrir a medios ilegales para satisfacer objetivos legales. Esto favorecía, según este enfoque, el desarrollo de una legalidad paralela a la estatal, “una zona de penumbra

que tiene una larga frontera con el mundo legal y donde los individuos se refugian cuando el costo de cumplir las leyes exceden a sus beneficios”¹² (De Soto, 1987: 13).

Según su planteamiento, la urbanización informal constituye un sistema alternativo y paralelo de urbanización, en que la adquisición y/o edificación de las viviendas se resuelve “al margen o en contra” de las regulaciones estatales en la materia. Reconoce en las urbanizaciones informales un orden normativo propio al que denomina “normatividad extralegal”, y lo describe como “el Derecho que generan los informales para normar y ordenar su vida y sus transacciones” (De Soto, 1987: 19). Esto, aduce De Soto, pone en evidencia “la lucha de los informales para acceder a la propiedad privada inmobiliaria y también la de la constante derrota de la normatividad legal existente” (De Soto, 1987: 59).

Para De Soto la informalidad es una opción, y su elección está sujeta a los costos de resolver el acceso al suelo urbano a través de los mecanismos formales, que son: el mercado y el Estado – a través de la adjudicación de un lote/vivienda-. El autor prosigue su argumentación señalando cuales son los costos de resolver el acceso al suelo por la vía informal, y encuentra que los mismos se vinculan a la falta de derechos de propiedad. Señala que la ausencia de dichos derechos tiene tres consecuencias directas, que repercuten a su vez en la eficiencia de las actividades económicas: I. desestimula la inversión en los inmuebles; II. implica la inmovilización de parte del suelo urbano y el ambiente construido, imposibilitando la asignación de usos más rentables a ese suelo; III. involucran una dispersión de dinero y energía en las tareas de mejoramiento de las condiciones de hábitat, como consecuencia de la falta de mecanismos de administración y cobranza eficientes.

Como corolario, De Soto propone integrar la informalidad a la formalidad a partir de la implementación de “políticas de regularización”. Estas políticas, según su enfoque, deben limitarse a la entrega de títulos de propiedad a los habitantes de las urbanizaciones informales. Esto, argumenta el autor, permite que el Estado se aboque exclusivamente a facilitar el funcionamiento del mercado y controlar el cumplimiento de la ley. Además, la integración de la informalidad a la formalidad debe acompañarse de políticas orientadas a: simplificar los marcos normativos, eliminando o flexibilizando las normas que producen

¹² Según la argumentación de De Soto (1987), la informalidad se originaba como una respuesta a la rigidez de los Estados mercantilistas donde sólo una pequeña elite tenía la oportunidad de participar legalmente en la economía.

rigideces; descentralizar la función pública, a partir del traspaso de competencias normativas y decisorias en materia de vivienda a los gobiernos locales; desregular la actividad pública, a través de la transferencia de responsabilidades estatales a las organizaciones públicas y privadas.

Este enfoque fue criticado tanto en sus premisas como en sus propuestas. Pradilla (1988) argumenta que la “informalidad” es explicada por De Soto sin considerar los determinantes estructurales y coyunturales ni los procesos globales en que se origina y desarrolla. Esto, señala, tiende a ocultar la naturaleza del proceso y sus contradicciones. Argumenta que la “informalidad” se origina en las condiciones de explotación vigentes, y que es la única alternativa con la cuenta parte de la población de las ciudades. Se opone, entonces, firmemente a la postura de De Soto, quien presenta el “problema” como la “solución”.

Al igual que Trivelli (1982) y Jaramillo (1994), Pradilla antagoniza con el planteamiento de que el Estado debe dejar el desarrollo urbano sujeto a la economía de mercado. Estos autores sostienen, en cambio, que la planificación del desarrollo urbano y el establecimiento de regulaciones al mercado del suelo son instrumentos irrenunciables para contribuir a un desarrollo democrático de las ciudades, siempre y cuando sean puestos a trabajar en pos del bien común.

Para Clichevsky (2000) la informalidad excede la relación con la propiedad. Señala que estos fenómenos se contextualizan en el crecimiento acelerado de las ciudades. Se originan, asimismo, como producto de condiciones macroeconómicas que impactan en el acceso al empleo y los niveles salariales, y de la operatoria de mercado como mecanismo hegemónico de acceso al suelo. Indica que la informalidad no es un fenómeno exclusivo de los sectores de bajos ingresos, sino que involucra también a sectores medios y altos. Sin embargo, estos sectores disponen de recursos que les permiten “pasar desapercibidos” o bien forzar la formalización de situaciones que en otro contexto son menos toleradas (Clichevsky, 2000).

La autora abre el juego al observar que la ausencia de títulos de propiedad involucra sólo un tipo de informalidad urbana, al que debe añadirse otra tipología: la informalidad urbano-ambiental, entendida como la distancia entre las condiciones urbano-ambientales de los

barrios y las regulaciones en la materia (Clichevsky, 2000). A diferencia de De Soto –cuya propuesta se limitaba a la transferencia de la propiedad de la tierra-, Clichevsky plantea que las políticas públicas de regularización deberían orientarse a garantizar la seguridad en la tenencia de los terrenos y a mejorar las condiciones de habitabilidad en los barrios, adecuándose asimismo a la política urbano-ambiental de la ciudad (Clichevsky, 2006). Señala, además, que el Estado cumple un rol fundamental en los procesos de regularización.

Herzer et. Al (2008) ponen en tela de juicio la relación entre informalidad y pobreza a partir del análisis de la relación entre la inserción económico-ocupacional de la población y el acceso al suelo urbano. Sostienen que “la informalidad remite a una relación de exterioridad y/o de conflicto con las normas e instituciones del Estado y/o el mercado” (Herzer et. Al., 2008: 176). A su vez, la *informalidad laboral* remite a la forma en que se resuelve la relación capital/trabajo, mientras que la *informalidad urbana* alude a la manera en que se resuelve la relación con el mercado de suelo-vivienda y con la propiedad.

Las autoras exploran diferentes combinaciones entre el tipo de inserción económico-ocupacional y el acceso al suelo urbano. Esto les permite mostrar que la informalidad laboral no necesariamente se corresponde con situaciones de informalidad urbana, ya que la última está asociada principalmente con “la imposibilidad de generar ingresos monetarios tales que aseguren la inserción formal al mercado inmobiliario” (Herzer, et. Al., 2008: 184). Realizan, además, un análisis de las políticas públicas implementadas en la Ciudad de Buenos Aires, con el fin de identificar la influencia de factores políticos y sociales en la persistencia y/o intensificación de la informalidad urbana. En este marco, descubren que la informalidad urbana se manifiesta de diferentes formas en diversas localizaciones de la ciudad, dependiendo de los procesos desencadenados a partir de la implementación de las políticas urbanas (Herzer et. Al., 2008). Lo interesante de esta perspectiva es, en primer lugar, la desmitificación de la relación entre informalidad laboral y urbana; y en segundo lugar, la correlación entre diferentes modalidades de acceso informal al suelo y las políticas urbanas implementadas.

Canestraro (2011) argumenta que la “informalidad” se relaciona con la asunción diferencial en el discurso jurídico de los procesos de producción del espacio de los sectores populares.

Esto se relaciona con los actores e intereses que se ponen en juego en este conflicto. En este marco, señala que la “informalidad” subyace a la propia lógica del Estado, “en tanto la normativa fue hecha en función de una pretendida organización del espacio de la ciudad, en el que no hay lugar para los sectores de menores recursos y, por ende, la informalidad es intrínseca a esa dinámica” (Canestraro, 2011: 239).

Edesio Fernandes, sostiene que “no existe propiamente una ‘ciudad informal’ que se produzca totalmente fuera del contexto de la legalidad, sino debates, contextos, diálogos contradictorios, dialécticos e íntimos entre el orden formal y el orden informal, entre legalidad y la ilegalidad” (Fernandes y Varley, 2004, citado en Fernandes 2008: 31). Señala que las políticas de regularización, tal como las concibe De Soto, no necesariamente implican la integración de la informalidad a la formalidad, e incluso pueden mantener y reproducir las condiciones que la provocaron¹³.

Según este enfoque, la informalidad es producto de múltiples causas relacionadas entre sí, a saber: I. la incapacidad del sector estatal de garantizar el acceso al suelo urbano; II. la tendencia en la planificación urbana a expulsar a los sectores de menores ingresos a áreas poco atractivas para el mercado; III. la escasa capacidad de los gobiernos locales para dar cumplimiento y fiscalizar la normativa estatal; IV. el propio orden jurídico (Fernandes, 2008). En este marco, Fernandes argumenta que las políticas de regularización deben enmarcarse en una verdadera reforma urbana que permita la democratización en el acceso al suelo urbano y la vivienda, promueva una verdadera integración socio-espacial de los barrios, y favorezca la participación de los habitantes de la población en la gestión de las

¹³ Los beneficios atribuidos a la regularización dominial por De Soto, fueron cuestionados también por otros trabajos. Riley (2001), Payne (2002), Aristizabal y Ortiz (2002), Durand-Lasserve (2006), Di Virgilio et. al, (2013) evidencian que el mejoramiento de las viviendas no se correlaciona con la titulación de los terrenos. A su vez, Aristizabal y Ortiz (2002) muestran que la provisión de infraestructura tampoco se relaciona con esa variable. Galiani y Schargrodsky (2010), Van Gelder (2009) y Gilbert (2004) evidencian que la titulación no implica mejoras en el acceso al crédito o a préstamos del sector financiero. La titulación tampoco estimula las transacciones comerciales en los barrios (Varley, 2002). A su vez, una abundante bibliografía da cuenta de que estas transacciones se realizan aunque no exista título (Gilbert, 1999; Aristizabal y Ortiz, 2002; Cravino, 2005; Abramo, 2009; Ward, 2012). Galiani y Schargrodsky (2010) señalan que la situación laboral y de ingresos de las familias se mantiene una vez otorgados los títulos. Investigaciones recientes muestran además que los barrios regularizados, mantienen su dinámica de crecimiento (Ward et. al., forthcoming).

políticas públicas. Para ello, considera necesario actuar sobre los marcos jurídico-políticos, la legislación referida al planeamiento urbano y los mecanismos político-institucionales (Fernandes, 2006). Señala también que aquellas medidas deben combinarse con políticas económicas y sociales orientadas a corregir desigualdades históricas.

La informalidad se revela así como una consecuencia inevitable del orden urbano instituido y, a su vez, relacionada con otros órdenes más abarcativos. Las políticas de regularización, en este sentido, no necesariamente resuelven el modo de inserción de “los informales” en la ciudad e incluso pueden reforzar este tipo de procesos. En este marco, resulta necesario impulsar una reforma urbana que permita generar un orden urbano más inclusivo la cual debe formar parte, además, de reformas más amplias.

Como veremos más adelante en este trabajo, algunos de los enfoques desarrollados en el marco de los debates de la marginalidad y de la informalidad tuvieron una influencia notable en las lecturas que realizaron los organismos estatales sobre las villas y su población y, por lo tanto, en las intervenciones que allí desarrollaron. De esta manera, incidieron también, de forma mediata, en el desarrollo de los procesos de producción social del hábitat.

V. Metodología y estructura de la tesis

Para estudiar el desarrollo de los procesos de PSH en villas hemos seleccionado un único caso de estudio: la villa 19 (en adelante, Barrio INTA). Se trata de una villa de tamaño pequeño (tanto en extensión como en cantidad de población) localizada en el suroeste de la ciudad, que es el sector en donde se concentraron históricamente varias de las villas de la urbe.

La elección de trabajar en un estudio de caso, se vincula al interés por visibilizar a los actores que intervienen en los procesos de producción social del hábitat en villas, observar sus prácticas, y poner de relieve sus intereses, criterios y lógicas de actuación. Esto permite iluminar las dinámicas políticas, sociales y económicas que se encuentran en su base

(Marcuse y Van Kempen, 2000), dando cuenta de procesos sociales y urbanos más abarcativos (Geertz, 1973).

En este trabajo, además, se eligió estudiar el desarrollo de estos procesos en clave histórica. Esta elección estuvo basada en la idea de que los procesos de producción social del hábitat en las villas tienen una historia, son obra de una historia, “es decir de personas y grupos determinados que realizan esa obra en condiciones históricas” (Lefebvre, 1969: 65). La perspectiva histórica permite visualizar los procesos, superando la mera descripción de sus resultados. En este marco, se ponen de relieve los giros y contrapuntos que fue asumiendo su desarrollo, recuperando su carácter inherentemente conflictivo.

Este enfoque metodológico se vincula a la decisión de indagar los procesos de producción del hábitat en su escala humana. Esta perspectiva complementa los esfuerzos realizados desde la economía, en tanto permite visualizar las prácticas de los actores, los criterios y motivaciones que guían sus intervenciones y las relaciones que establecen en el territorio, evitando tomarlos como agentes sin identidad.

Para ello hemos hecho uso de una diversidad de fuentes. Entre los años 2010 y 2012 hemos realizado entrevistas individuales y grupales a residentes y ex residentes del barrio, a funcionarios y ex funcionarios de los organismos estatales, y a legisladores y ex legisladores de la ciudad¹⁴ y ¹⁵. Utilizamos fuentes documentales como leyes, planes y programas estatales, versiones taquígraficas de las sesiones legislativas, resoluciones, informes y relevamientos realizados por organismos públicos. También hemos consultado periódicos de distribución masiva y los documentos difundidos por los propios gobiernos para difundir sus acciones en las villas. Los documentos fotográficos y cartográficos constituyeron otra fuente importante de información. Finalmente, hemos revisado otras investigaciones realizadas en Barrio INTA así como en las demás villas de la ciudad. La diversidad de las fuentes escogidas nos permitió acceder a diferente tipo de datos, los cuales fueron construidos desde distintos enfoques y perspectivas.

¹⁴ Cabe señalar que algunas de estas entrevistas fueron realizadas en el marco del proyecto de investigación “Housing policies in consolidated low income settlements” coordinado en la Argentina por la Dra. Mercedes Di Virgilio. Esto se aclara en los casos correspondientes, la primera vez que la entrevista es citada.

¹⁵ Hemos modificado los nombres de nuestros entrevistados con el fin de resguardar su identidad.

Las entrevistas fueron organizadas de acuerdo a los ejes que se buscaba relevar, pero siguieron un diseño abierto, asemejándose en su dinámica a una conversación informal. Esto permitió que los entrevistados participaran en la problematización de los temas en estudio, y que contaran con libertad para organizar sus percepciones, experiencias y análisis. A nosotros esta dinámica nos brindó la oportunidad de acercarnos a dimensiones del fenómeno que no teníamos en cuenta originalmente, lo cual nos permitió profundizar en la problematización y reflexión acerca de la PSH.

Hemos elegido presentar los procesos de producción social del hábitat en Barrio INTA desde una mirada sincrónica, que se plasma en la estructura que adopta este trabajo. Además de esta introducción, la tesis se divide en cinco capítulos, a los que se añaden algunas reflexiones preliminares.

El primero de ellos tiene por objeto dar cuenta del contexto en el cual se desarrollaron los procesos de PSH en las villas. En este sentido, tal como afirma Duhau (2003:1), estos procesos se desarrollan en un orden urbano específico, entendiendo por este “el conjunto de normas y reglas, formales y convencionales a través de los cuales se regula la interacción social, las expectativas y las prácticas en torno a la producción, la organización espacial, los usos, las formas de apropiación y los significados atribuidos al espacio urbano”. Así, el primer capítulo está dedicado a la descripción del proceso de urbanización del sudoeste, enmarcándolo a su vez en el de la ciudad. Tiene la intención de relacionar los procesos de producción social del hábitat con el contexto en que se desarrollan

En los capítulos 2 y 4 se describen los planes, programas y normativas que afectaron a las villas y las intervenciones desarrolladas en estos barrios en el marco de los enfoques de erradicación y radicación / regularización, respectivamente. En este sentido, investigaciones recientes encontraron que la acción de los organismos estatales juega un rol central en los procesos de PSH (Rodríguez et. al, 2007), pudiendo condicionar su orientación y desarrollo. Este desarrollo permite, asimismo, dar cuenta de las premisas en las que se sustentó la acción estatal en cada momento histórico, poniéndolas en relación con los debates y discusiones vigentes en cada periodo.

Los capítulos 3 y 5, muestran los procesos de producción social del hábitat “en movimiento” a partir de su progreso en Barrio INTA. Es decir, exploran el modo en que se desarrollaron estos procesos a partir de los cursos de acción impulsados por las organizaciones barriales y por los organismos estatales. Ponen de relieve las relaciones sociales que en ellos se despliegan y muestra cómo fueron cambiando esas relaciones. Dan cuenta de las tensiones, contradicciones y conflictos así como de las sinergias que la intervención de los organismos estatales ha generado en el territorio. Permiten visualizar algunos de los resultados de la intervención estatal, que sin constituir el eje de análisis de esta tesis, son tenidos en cuenta en la medida en que afectan los procesos de producción social del hábitat.

El último apartado de esta tesis conjuga y sintetiza su recorrido, articulando el análisis empírico y los lineamientos teóricos presentados en esta introducción. Se ofrecen, además, algunas propuestas generales que se desprenden del análisis aquí realizado.

Capítulo 1 El proceso de urbanización del sudoeste de la ciudad: de zona depreciada a área de desarrollo

La ciudad es el resultado de un proceso social e histórico de organización del espacio (Soja, 1989). Es obra, como señala Lefebvre (1969), de grupos muy determinados que realizan esa obra en condiciones históricas. Partiendo de esta perspectiva, el presente capítulo apunta al estudio del proceso de urbanización del sudoeste de la ciudad.

Presentaremos primero algunas de las características que asumió en la ciudad, para luego dedicarnos de lleno a describir su desarrollo en el sector suroeste. Esto nos permitirá acercarnos a sus especificidades y contextualizar el desarrollo de los procesos de PSH en Barrio INTA. Algunas de las preguntas que guían este capítulo son: ¿Cuáles son las características urbanas del sudoeste? ¿Cómo se configuraron esas características? ¿Qué *lugar* ocupa en la ciudad?

1.1 Los orígenes y la consolidación de la ciudad tradicional (1580 – 1880)

La ciudad de Buenos Aires se fundó en 1580 según las reglamentaciones de las leyes de indias. A fines de la década de 1770, se transformó en la capital del Virreinato del Río de la Plata. En esos años, también, y como consecuencia de la sanción del Reglamento de Libre Comercio, se emplazó en su jurisdicción la Aduana. De este modo, la ciudad asumió su doble rol de capital y puerto.

Durante la primera mitad del siglo XIX la urbe comenzó a mostrar un crecimiento poblacional más dinámico que el de otras capitales latinoamericanas (Santamaría, 2000). Los antiguos solares fueron paulatinamente subdivididos y comenzaron a levantarse casas de hospedaje para albergar a una población en crecimiento (Gutierrez, 2000). Los alrededores de la Plaza Mayor –actual Plaza de Mayo- mostraban los mayores niveles de aglomeración (Romero, 2000). Por entonces comenzó a proponerse desde los organismos

estatales la intervención del tejido urbano con el fin de generar un trazado “regular”¹⁶ (Figura 1) (Aliata, 2006).

En 1859, se crearon cuatro parroquias subdividiendo algunas jurisdicciones –como la de San Miguel y la de San Telmo- y creando otras nuevas –son los casos de Balvanera y Pilar- (Figura 2). Aquella división parroquial da cuenta del proceso de expansión de la población en el territorio, por un lado, y de la densificación del área central, por el otro¹⁷. También se originaron los poblados de Flores –fundado a principios del s. XIX- y Belgrano –en 1855- fuera del ejido de la ciudad.

Los sectores adinerados se ubicaron al sur, en el radio de las parroquias de San Telmo, Monserrat y Catedral al Sur, que eran las áreas más consolidadas y mejor servidas de la ciudad. Sin embargo, también comenzaron a establecerse en el área de Catedral al norte, principalmente a lo largo de la calle Florida. Los sectores medios (pequeños comerciantes, empleados, y trabajadores de diferentes oficios) se radicaron en las zonas delimitadas por las parroquias de Monserrat y Concepción, y en áreas poco pobladas como San Cristobal y La Piedad. Las clases obreras, se ubicaron en zonas depreciadas y a menudo inundables, asentándose preferentemente en los barrios de La Boca, Barracas, Constitución y parte de Once (Sarrailh, 2000).

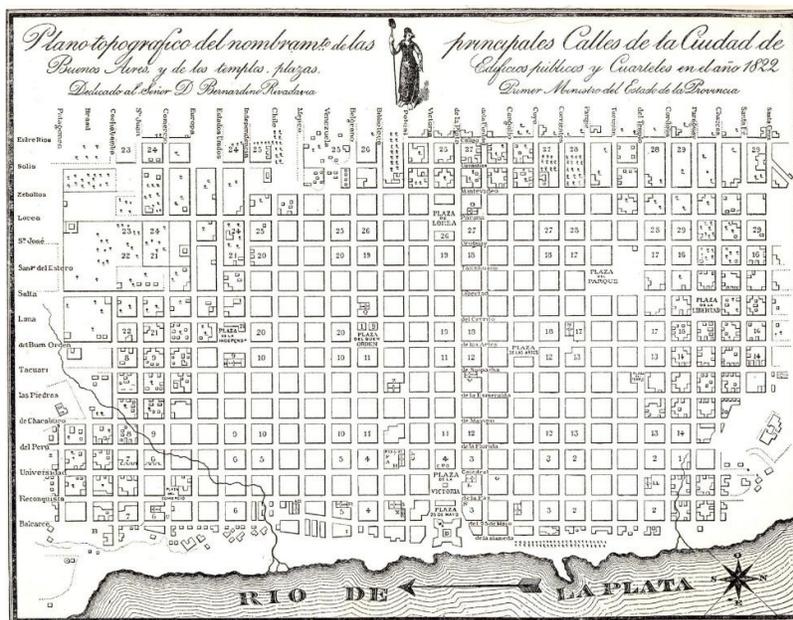
Ese patrón se modificó parcialmente con la epidemia de fiebre amarilla que atormentó a los pobladores de la ciudad a inicios de la década de 1870. En este marco, se reforzó la tendencia de las clases acaudaladas a instalar sus residencias permanentes en el sector norte de la urbanización. Las casonas del sur, fueron subdividiéndose y convirtiéndose en conventillos¹⁸.

¹⁶ Con “trazado regular” me refiero al tejido urbano conformado por calles rectas que dividen manzanas de iguales –o similares- dimensiones y con forma cuadrada. Esa tradición se inició durante la presidencia de Rivadavia, que con la rectificación de las calles en el centro tradicional, definió algunos de los rasgos que aún hoy la ciudad presenta.

¹⁷ En este sentido, es importante recordar que las parroquias cumplían algunas de las funciones administrativas y sociales. Era justamente en las parroquias donde se registraban los nacimientos y las defunciones, y donde se accedía a la educación.

¹⁸ Estos establecimientos ofrecieron alquileres desregulados de piezas, con instalaciones compartidas de baño, cocina y otros espacios. Las familias –en general de inmigrantes- se hacieron en aquellos lugares. La renta era absorbida en su

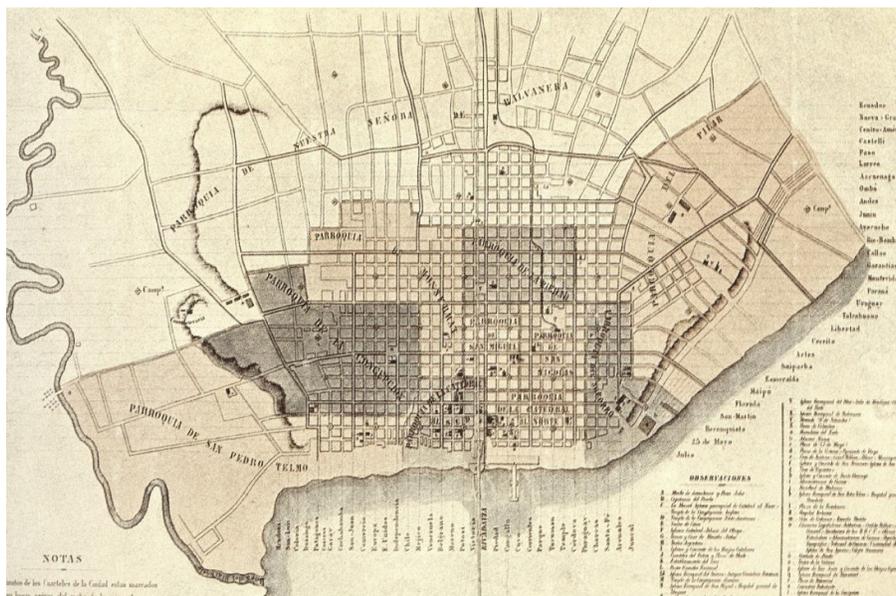
Figura 1. Plano topográfico de la ciudad de 1822



Fuente: Oddone, 1956.

Plano topográfico levantado por el Ingeniero Bertes en 1822. El plano muestra una estructura urbana regularizada adelantando la dirección que decidió tomar el gobierno. Hacia mediados de la década de 1820, el poder público se propone avanzar sobre los suburbios. El Departamento Topográfico levantó un plano incluyendo lo existente pero interviniéndolo en búsqueda de la regularidad con el fin de “restablecer la traza por la cual se hizo el repartimiento de Garay, operación regular que se halla desfigurada tanto por el empeño de los particulares como por el descuido de los particulares” (Informe de la Comisión Topográfica del 2 de mayo de 1825, citado en Aliata, 1996). El plan finalmente no se aplicó.

Figura 2. División Parroquial de la Ciudad de Buenos Aires en 1859



Fuente: Museo Mitre

El plano muestra la división parroquial hacia 1859. Como se puede observar, la jurisdicción territorial de las parroquias va aumentando a medida que se incrementa la distancia respecto del área central, reflejando en este sentido diferentes densidades de población. Por otro lado, la cuadrícula muestra la expansión de la ciudad en dirección oeste, desbordando el límite fijado por Rivadavia en la av. Callao – Entre Ríos.

Las epidemias –de cólera en 1867, y de fiebre amarilla en 1871- crearon, asimismo, un clima favorable para la influencia de las corrientes higienistas en las intervenciones de la ciudad. En este contexto se consolidó el criterio de trasladar todo tipo de actividades consideradas insalubres a la periferia, lo cual tendría influencia en la estructuración de las diferentes áreas de la ciudad.

1.2 La ciudad capital y la ampliación de su municipio

En 1880 la ley 1.029 declaró a la ciudad Capital de la República¹⁹. Como parte del mismo proceso, en 1887, la Provincia cedió al municipio de Buenos Aires los partidos de San José de Flores y Belgrano. La anexión de esos territorios implicó que la superficie de la ciudad se triplicara, incorporando grandes extensiones de terrenos que en su mayoría poseían características rurales.

La ley nacional 2.089 de 1887 –aceptando y federalizando los territorios cedidos por la provincia- determinó en su artículo 6° que “el P.E. (Poder Ejecutivo) procederá en la debida oportunidad a fijar la línea divisoria, debiendo hacerse a costa de la Nación una calle de cien metros de ancho, cuando menos, en el mismo límite del territorio cedido”. Se trataba de la actual avenida General Paz, que desde entonces diferenció el territorio de la ciudad del de la provincia. La línea divisoria se trazó tomando parte de los municipios de San José de Flores, Belgrano y una pequeña porción del municipio de San Martín (ver Figura 3). El trazado, como demuestra Gorelik (1998:128), pretendió mantener la

totalidad por los propietarios de los inmuebles. Cabe mencionar que los conventillos del barrio de La Boca fueron construidos para tal fin. También es importante señalar que algunos conventillos se emplazaron en el norte de la ciudad.

¹⁹ Dos años más tarde, la ley 1.260 definió la organización administrativa del municipio, estableciendo una rama legislativa diferenciada de la rama ejecutiva, el intendente era designado por el ejecutivo nacional. También se modificaron las jurisdicciones de los cuerpos técnicos estatales: los que habían tenido jurisdicción en la ciudad pasaron a tener esa atribución en la Provincia de Buenos Aires, y los de la nación quedaron encargados de intervenir en la ciudad. De este modo, la Capital Federal quedó sumergida en un complejo entramado de jurisdicciones hasta su autonomía a fines del s. XX.

centralidad de la ciudad tradicional y su simetría, “manteniendo aquella *voluntad de forma*”²⁰.

1.2.1 El mercado y la expansión de la Ciudad

La población siguió creciendo aceleradamente (ver cuadro 1). Los trenes, los tranvías –cuya red se había expandido notablemente, en particular durante la década de 1890, y que además se encontraba en proceso de electrificación- y, años más tarde, el colectivo, favorecieron el asentamiento de la población fuera del área central de la ciudad (Scobie y Ravina de Luzzi, 2000). En este marco, la mancha urbana comenzó a expandirse rápidamente alcanzando los terrenos añadidos en la ampliación del municipio (figuras 4 y 5).

El sector público determinó que la urbanización de las extensiones añadidas en 1887 se realizara protegiendo la continuidad del trazado preexistente o con los caminos principales, manteniendo además el criterio de regularidad en la traza. Esa decisión tuvo el efecto de incentivar la especulación inmobiliaria al poner simultáneamente toda la tierra urbanizable en el mercado, sin diferenciar entre las vías de expansión principales y el resto del tejido. Así, en los remates –que fueron los protagonistas de la expansión- “Terrenos que no valían 50 o 60 centavos la vara cuadrada, han sido vendidos en 1 y ½ y aun 2 la vara”²¹ (Revista Municipal, 1904: 4-5, citada en Scobie 1977: 236).

Los loteos se realizaron en general en zonas sin infraestructura urbana y de servicios, ocasionalmente lejos del transporte público. De este modo, comenzaba a delinearse con mayor claridad el sentido subsidiario entre el sector estatal y los sectores inmobiliarios: la decisión estatal de poner simultáneamente toda la tierra en el mercado y de llevar infraestructura urbana luego de la realización de los loteos, permitió el desarrollo de procesos especulativos sobre el suelo urbano. Los precios del suelo aumentaron su valor y

²⁰ En este sentido, el trazado de la av. General Paz reprodujo la traza del antiguo boulevard de circunvalación Callao – Entre Ríos. De este modo, la avenida de circunvalación definía el espacio “pasible de racionalización y control” (Gorelik, 1998:87).

²¹ Los remates implicaron el fraccionamiento de grandes extensiones de tierras, y la venta de los terrenos en subasta pública. Los lotes se vendían en gran cantidad de cuotas, constituyéndose además una garantía hipotecaria sobre los mismos.

los sectores inmobiliarios –sin realizar ningún tipo de inversión- obtuvieron ganancias extraordinarias en el marco del proceso de expansión de la ciudad. Este tipo de proceso se replicaría durante muchos años en los periodos de expansión. Una franja importante de los sectores medios y medios-bajos accedió a la propiedad de un lote –donde luego autoconstruyó su vivienda- en el marco de los remates²².

Las propuestas estatales en materia de vivienda social fueron escasas, y su ejecución estuvo por debajo –y en ocasiones fuera del alcance- de la demanda de vivienda de la población a la que apuntaban. Asimismo, desde muy temprano en la política de vivienda social se alentaron modelos de decisión y ejecución estatales – empresariales²³. En la otra vereda actuaban las cooperativas de viviendas (una de las más importantes fue la cooperativa El Hogar Obrero), pero esta lógica de producción recibió escaso apoyo estatal.

En los suburbios de la ciudad, lejos de las redes de transporte, comenzaron a formarse los “cinturones negros”²⁴. Se trató de barrios con viviendas muy precarias sin servicios de agua, cloacas y alumbrado, emplazados en áreas inundables, tierras rellenadas y basurales. Se ubicaron en general “Al Sud y al Oeste, en los bañados y bajos de Barracas, San Cristobal, Flores, Velez Sarfield y San Carlos; en el Norte, en los anegadizos de San Bernardo, Palermo, cuenca del Arroyo Maldonado, barrios de Darwin y Alvarez Thomas, Sportiva, bajos de Belgrano, de Saavedra, etc...” (Boletín del Departamento Nacional del Trabajo, 1911: 89, citado en Scobie 1977: 233).

²² Cabe señalar que los créditos hipotecarios –aún los diseñados por el Estado para facilitar el acceso a la vivienda- estuvieron históricamente fuera del alcance de una parte importante de la población. En este sentido, ya hacia 1910, un informe del Banco Hipotecario de la Nación explicaba sobre el impacto de líneas crediticias “los préstamos de edificación ordinarios, al 50% tuvieron pleno éxito y han contribuido poderosamente al progreso de las ciudades del país. No podría decirse lo mismo de los pequeños préstamos al 60%, que no han tenido mayor aceptación. El empleado humilde y el obrero de nuestro país, prefieren adquirir su casa mediante el sistema de pago por mensualidades, con garantía hipotecaria del mismo bien” (BHN, 1936: 73 citado en Scobie, 1977).

²³ En 1911, se concluyó la construcción municipal viviendas de obreras en un sector del Parque Patricios (Scobie: 1977). Por esos años se construyó también “La manzana Butteler”. Otro conjunto, “La Colonia”, fue realizado en 1914 con fondos del Jockey Club y ejecutado por la Sociedad San Vicente de Paul. Recién hacia 1915 el Congreso aprobó la Ley 9.677, impulsada por Juan F. Cafferata, que creaba la Comisión Nacional de Casas Baratas. Su producción fue escasa debido, en parte, a su acotado presupuesto (Yujnovsky, 1984). Tiempo después, el municipio firmó un convenio con la empresa de capitales anglo-argentinos “Compañía de Construcciones Modernas” creada específicamente para la construcción de vivienda social estatal.

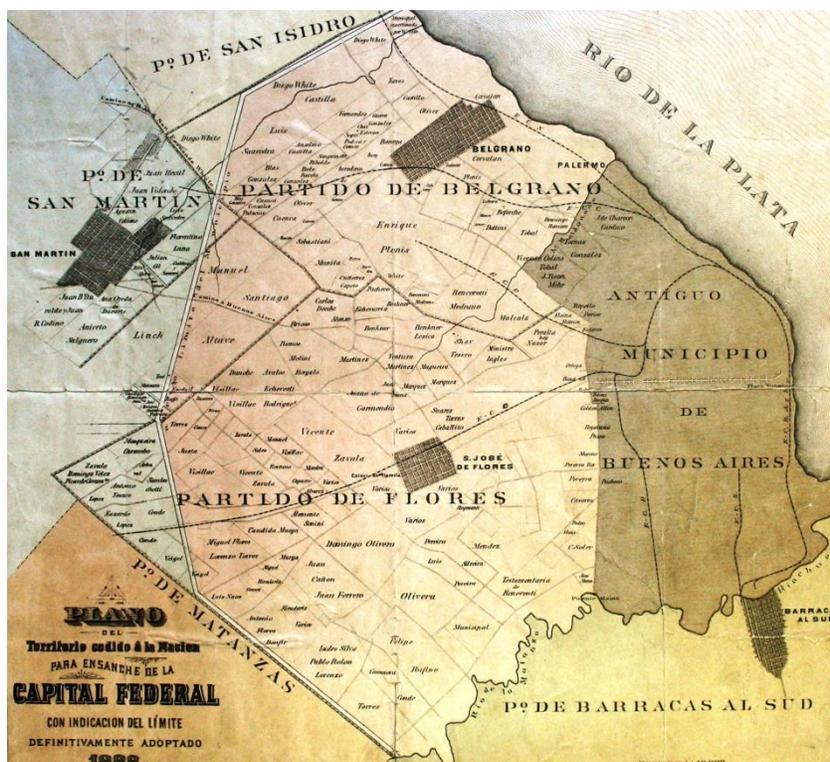
²⁴ Uno de los más renombrados en las crónicas de principios de siglo fue el “Barrio de la Ranas”, que se localizó en terrenos aledaños a la Quema de Basuras, en el sudoeste de la ciudad (Guevara, Imori y Ronis, 2011).

Este tipo de hábitat precario se sumó a los viejos conventillos, que habían sido una de las principales fuentes de renta inmobiliaria durante finales del S. XIX y principios del S. XX.

Los sucesivos aumentos en el precio de las habitaciones encontraron respuesta en la huelga de inquilinos (1907), que terminó en choques con la policía y la muerte de Miguelito Pepe, un joven inquilino. Hacia la década de 1920 la población residente en conventillos comenzó a descender (Yujnovsky, 2000). En ese periodo, también se desalojaron los cinturones negros.

De esta manera, el sector estatal definía los marcos generales en los que debía desarrollarse el proceso de urbanización de la ciudad. La decisión de establecer un límite físico a la expansión horizontal y de poner simultáneamente toda la tierra en el mercado sin diferenciar entre las vías principales y secundarias, favoreció el desarrollo de procesos especulativos sobre el suelo urbano. Los sectores inmobiliarios se consolidaron como actores relevantes en los procesos de desarrollo urbano. Por decisión estatal, el mercado se instituyó como el mecanismo hegemónico de acceso al suelo. En este contexto, comenzó a exteriorizarse con mayor claridad el conflicto por el acceso y uso del suelo urbano. Frente a los reclamos desarrollados en el marco de este conflicto, el Estado adoptó la decisión de reprimir. Posteriormente, intentó intervenir también a través de la construcción de vivienda social. Sin embargo, como veremos, esta iniciativa no logró consolidarse como una solución a la necesidad de vivienda de los sectores de menores ingresos.

Figura 3. Plano de la Capital Federal de 1888



Fuente: Museo Mitre

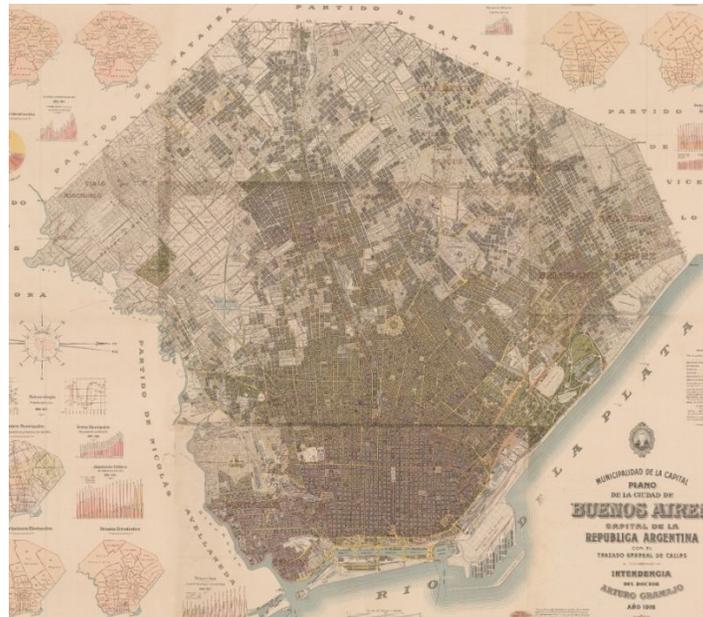
El plano muestra el territorio de la ciudad luego de la anexión de los partidos de San José de Flores y Belgrano, diferenciándolo del “antiguo municipio”. Asimismo se observan los pequeños trazados del pueblo de Flores y Belgrano, y la costa original del Riachuelo.

Cuadro 1. Población total de la Ciudad de Buenos Aires, y población según origen, 1969 – 1947

Año	Total habitantes	Nativos	Extranjeros
1869	187.346	-	-
1895	663.854	318.361	345.493
1914	1.560.986	772.149	803.665
1947	2.978.029	2.146.351	834.692

Fuente: Gutman y Hardoy (2007).

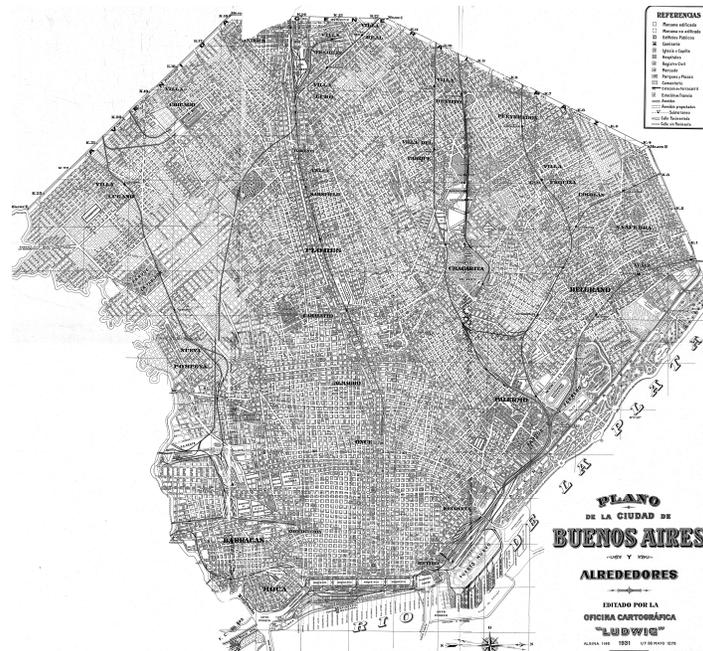
Figura 4. Plano de la ciudad de Buenos Aires en 1916



Fuente: Museo Mitre

En apenas dos décadas el tejido de la ciudad mostraba una mayor continuidad entre el centro y los antiguos poblados de Flores y Belgrano, en el marco de una expansión *intermitente* de la mancha urbana.

Figura 5. Plano de la ciudad de Buenos Aires en 1931



Fuente: Museo Mitre

Unos años más tarde, la mayor parte de la ciudad estaba edificada. Los terrenos vacantes se localizaban, en general, al sudoeste de la ciudad, cuya edificación además de escasa no parece presentaba continuidad territorial.

1.2.2 El centro, la periferia...

Como se mencionó, la ciudad se encontraba por esos años en pleno proceso de expansión. Sin embargo, mientras la centralidad era objeto de políticas de renovación y embellecimiento, la periferia reflejaba un desarrollo menor. En este marco, Mario Bravo (1917: 14) denunciaba,

“La falta de base popular del régimen se ha traducido en una notoria desigualdad en los servicios de la administración. (...) Tenemos una ciudad seccionada en dos partes: la ciudad del norte y la ciudad del sur; la ciudad de los barrios ricos y la de los barrios pobres; las calles bien iluminadas y las calles sin luz; la ciudad higiénica y la ciudad que recibe tardíamente los beneficios de la limpieza pública, que se paga, no obstante; la ciudad donde la mortalidad es de un 17,61 por mil, como en la sección obrera de San Bernardo, y donde es de 9,75 por mil, como en la parroquia cuidada del Socorro, barrios asegurados contra el avance de las aguas, y barrios que claman periódicamente contra las inundaciones, barrios ocupados por extensos latifundios inhabitados, y barrios donde la población debe aglomerarse en casuchas miserables y en conventillos horribles”²⁵.

En efecto, como señaló Mario Bravo, las diferencias se expresaban entre el centro y la periferia, y también entre el norte y el sur de la ciudad. Con los años, algunos barrios de la periferia fueron mejorando gradualmente de la mano de la intervención estatal y privada, pero dejando vigente la vieja diferenciación entre el norte y el sur.

²⁵ Es interesante como Mario Bravo (1917: 15), partiendo del concepto de que la ciudad era el producto de una construcción colectiva, proponía ya por esos años imponer gravámenes diferenciales con el fin de captar el mayor valor del suelo. Señalaba “Esas cifras demuestran que la municipalidad de la capital ha contribuido a enriquecer a los ya ricos propietarios del suelo, evidenciando al mismo tiempo la urgencia de una medida legislativa que permita a la administración pública (nacional o comunal) imponer un gravamen al mayor valor del suelo, para que la colectividad pueda rescatar en su provecho parte de los puestos por su acción en aumentar el valor de los inmuebles”.

1.3 El suroeste de Buenos Aires: su incorporación a la ciudad y los primeros desarrollos urbanos (1887-1930).

Los barrios Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo²⁶ se integraron jurisdiccionalmente a la ciudad en 1887 con la incorporación del partido de San José de Flores. En aquel tiempo se trataba de un área despoblada y con usos rurales, pero fue cobrando relevancia a medida que se fue expandiendo la mancha urbana. En este sentido, la escasa población de la zona, la presencia de grandes extensiones de terrenos vacantes y su localización periférica en la ciudad, permitía emplazar allí los equipamientos que se deseaba desplazar de áreas más consolidadas. En este marco, algunos sectores inmobiliarios, comenzaron a especular con la idea de desarrollar allí el sector industrial de la ciudad.

1.3.1. Configurando un sur industrial. La orientación de los primeros desarrollos de la zona

La escasa edificación que presentaban Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano a principios del siglo XX no resulta extraña cuando se contrastan las características de sus terrenos. El área, conocida entonces como “los bañados del bajo Flores”, está atravesada por los ríos Matanza y Riachuelo, y el arroyo Cildañez. Los terrenos bajos y los sucesivos desbordes ocasionaban frecuentes inundaciones. Además, el arroyo Cildañez –también denominado por aquel entonces “arroyo de la sangre”- había recibido los desechos orgánicos de los mataderos, mostrando altos niveles de contaminación (Cosacov et. al, 2011).

El primer desarrollador de la zona fue José Soldati, un hombre de negocios que había hecho dinero a través de la banca. ¿Por qué tendría Soldati interés en esos terrenos?

²⁶ En adelante usaremos los términos “suroeste” y “comuna 8” para referirnos al área de la ciudad conformada por estos barrios.

Los primeros desarrollos industriales se habían localizado en Barracas y La Boca. En los primeros años del S. XX, ciertos grupos propusieron la creación de un eje industrial en el cordón suroeste, donde el río serviría como medio de transporte, dejando Puerto Madero para usos comerciales²⁷ (Silvestri y Gorelik, 1991). Según el proyecto, el sur cumpliría un rol funcional en la ciudad a través del alojamiento de la industria y el norte se limitaría a usos residenciales. El reglamento industrial de 1914 expresó ese proyecto al definir la zona –junto con Chacarita- como el área de emplazamiento de las industrias que presentaran “máxima peligrosidad”. La presencia del Riachuelo y el puerto de La Boca, y la proximidad con los barrios de La Boca y Barracas otorgaban al suroeste un conjunto de condiciones *favorables* y *exclusivas* que la diferenciaban de otras localizaciones. Precisamente, los intereses de Soldati eran de carácter inmobiliario, y se articulaban con el desarrollo del sector industrial de la ciudad en el área.

El proyecto, sin embargo, no llegó a concretarse en este periodo. De este modo, luego de lograr el emplazamiento de dos estaciones del ferrocarril –las estaciones Soldati y Lugano del ex ferrocarril Belgrano, para lo cual se modificó la traza proyectada originalmente-, Soldati realizó los dos primeros loteos para usos residenciales. En este marco, intentó impulsar el poblamiento de la zona a través de estímulos económicos a los compradores de los terrenos –otorgando, por ejemplo, hasta un 10% de descuento a los trabajadores del ferrocarril (Cutolo, 1996)-. A pesar de ello, el proceso fue lento y excedió ampliamente los tiempos de Soldati.

La bibliografía indica (Cutolo, 1996; Di Virgilio et. al 2011 y Cosacov et. al, 2011) que los primeros lotes para uso residencial fueron vendidos a precios considerablemente más bajos que los del resto de la ciudad. En efecto, los distritos de Velez Sársfield –en el que estaba incluida la zona analizada- y San Bernardo mostraban los menores precios del m² en 1914. Sin embargo, el precio del metro cuadrado en el distrito de Vélez Sarsfield experimentó entre 1904 y 1914 la mayor tasa de incremento de la ciudad, luego de Belgrano y Flores

²⁷ El emplazamiento del puerto de Buenos Aires no estuvo exento de conflictos. Existieron dos proyectos: el primero de ellos, promovido por el ingeniero Huergo, planteaba la construcción del puerto en el sur de la ciudad, sobre el riachuelo; el segundo, impulsado por Madero, proponía en cambio rellenar la costa al este de la plaza de mayo y construir allí el puerto de la ciudad. En primera instancia se dio impulso al proyecto de Huergo originando de este modo el puerto de La Boca, pero en 1882 se le retiró el apoyo y se impulsó definitivamente la construcción de Puerto Madero.

(ver cuadro 2). La primera suba tuvo lugar entre 1908 y 1910, coincidiendo con la inauguración de las estaciones Lugano y Soldati.

Cuadro 2. Precio promedio por m² en las ventas de tierra por distritos censales en la Ciudad de Buenos Aires, 1904 – 1914

<i>Distrito y Nombre</i>	1904	1906	1908	1910	1912	1914	<i>Variación relativa, 1904 – 1914</i>
Vélez Sarfield	1,3	1,6	1,8	5,4	9,8	10,5	7,1
San Cristóbal Sur	8,1	7,3	12,1	25,8	21,1	17,2	1,1
Santa Lucía	14,8	35,2	52,7	55,8	99,1	85,5	4,6
San Juan Evangelista	23,4	40,6	39,4	51,3	73,6	48,9	3,8
Flores	3,9	5	13,3	23,9	40	39,6	9,1
San Carlos Sud	9,1	9,3	23,8	39,9	63,9	65	6,1
San Carlos Norte	11,9	21,8	27	43,6	69,7	65,7	4,5
San Cristóbal Norte	29,8	34,4	47,2	82,6	103,8	76,8	1,6
Balvanera Oeste	29,4	31,8	75,4	111,5	123,2	117	3,0
Balvanera Sud	51	67,5	87,4	121,9	203,2	150,1	2,0
Balvanera Norte	61,5	99,7	103,1	194,6	285,8	260	3,2
Concepción	42,3	77,8	74,6	129,4	159,2	128,8	2,0
Monserrat	100,5	129,1	179,9	292,3	381,7	236,7	2,4
San Nicolás	133,3	232	226,8	442	998,5	446,5	1,3
San Bernardo	1,6	2,4	2,9	8,7	12	10,9	5,8
Belgrano	1,6	5,7	6,8	14,3	23,1	21	12,1
Palermo	5,5	9,5	14,4	31,7	57,6	35	5,4
Las Heras	12,8	21,3	31,2	61,1	104,5	80,7	5,3
Pilar	40,2	60,3	37,5	144,5	249,6	172,7	3,3
Socorro	91,3	149,4	196,4	269,1	469,6	375	3,1

Los valores del cuadro están estimados por Scobie (1977) en pesos argentinos vigentes en la década de 1970. Aquí no se convirtió esa moneda a pesos argentinos vigentes al 2011, ya que se pretende mostrar variaciones relativas y no precios exactos.

Fuente: Scobie (1977) y elaboración propia.

El segundo alza, se produjo entre 1910 y 1912, coincidiendo con la instalación de las primeras industrias y la inauguración del aeródromo de la ciudad. Este pequeño ejemplo refleja cómo por el solo ejercicio de la propiedad, los sectores inmobiliarios pueden obtener rentas extraordinarias. Muestra, además, que por peores condiciones urbanas que presente un área, las intervenciones públicas pueden transformarla en un lugar atractivo para el mercado²⁸.

²⁸ En particular en la Ciudad de Buenos Aires, donde la av. General Paz marca un límite físico –que es también jurisdiccional y simbólico– que no permite la expansión horizontal de la urbe.

1.3.2 Nuevas y viejas identidades

No debe perderse de vista que por ese entonces el área constituía un espacio de características rurales. Por ello, sus primeros pobladores fueron reseros, entregadores de hacienda, cirujas, a los que se agregaron trabajadores del ferrocarril y de las industrias luego de los loteos realizados por José Soldati (Bordegaray, s/f). Las primeras viviendas fueron levantadas por autoconstrucción, en general con materiales precarios que paulatinamente fueron reemplazados por otros de mejor calidad (Cutolo, 1996).

La zona fue la última de la ciudad en recibir infraestructura de electricidad, agua y cloacas²⁹. Asimismo, muchas de las intervenciones orientadas al mejoramiento del área, corrieron por cuenta de sus habitantes y sociedades de fomento. En este sentido, fueron los propios vecinos quienes realizaron el relleno de algunas calles y de los terrenos donde emplazaron sus viviendas. De este modo, Bordegaray (s/f: 239) señala que entre los primeros pobladores la memoria gira en torno a “las imágenes de un ámbito más asemejable al campo que a la ciudad” y que “relatan con orgullo el proceso ‘civilizatorio’ del que formaron parte con las primeras instituciones y con hechos que marcaron hitos en la vida cotidiana del barrio”. Además de las sociedades de fomento, fueron apareciendo algunas instituciones ligadas al culto religioso, y a actividades deportivas. Todas ellas conformaron espacios de sociabilidad e intervinieron en la construcción de las identidades barriales.

1.4 La expansión de la industria y densificación de los barrios (1930-1962).

Durante este periodo comenzaron a desarrollarse en el suroeste algunos procesos que contribuyeron a la configuración de las características actuales del área. Por un lado, la zona comenzó a recibir los equipamientos considerados “indeseables” en el resto de la ciudad. Por el otro, la formación de villas y el emplazamiento de vivienda social empezaron a contribuir en los procesos de urbanización y densificación del sector.

²⁹ La electricidad a kerosén, por ejemplo, fue completamente reemplazada en la década de 1930.

1.4.1 La consolidación de un suroeste industrial

En la década de 1930 se desarrollaron de manera simultánea diversos tipos de intervenciones: la rectificación del Riachuelo, la canalización del arroyo Cildañez (1941-43), y el emplazamiento “de hecho” de un nuevo vaciadero de basuras que ocupó gran parte de Villa Soldati, y sectores de Villa Lugano y Villa Riachuelo: “La Quema del Bajo Flores”.

El curso de la basura muestra cierta continuidad con los criterios precedentes: una localización periférica, corriéndose siempre en dirección sudoeste a medida que la ciudad construida se expandía. Lo que no queda claro es la simultánea rectificación del riachuelo y la canalización del Cildañez, ¿por qué se realizó semejante obra en un área poco poblada y en la que comenzaba a funcionar lo que sería uno de los mayores basurales del mundo? En este sentido, la intervención debe leerse en el marco del viejo proyecto industrial, en un contexto de crecimiento del sector³⁰. Si bien la industria se expandió por todo el oeste de la ciudad, tuvo una fuerte presencia en los barrios del sur, extendiéndose también en los partidos aledaños del conurbano bonaerense. Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo fueron la localización preferencial de grandes establecimientos industriales dedicados, en general, a la rama metalúrgica, a los que se sumaron galpones y depósitos dedicados a la compra venta de desechos en las inmediaciones de la quema (Paiva y Perelman, 2010).

En la década de 1940, dos nuevas intervenciones dejaron marcas en el área. En el marco de la operación Ezeiza, se construyó la autopista Dellepiane conectando la ciudad con el aeropuerto internacional de Ezeiza³¹. Su construcción generó una barrera urbana que dividió, literalmente, en dos al barrio de Villa Lugano. Asimismo, como parte de un proyecto de saneamiento del área, se construyó el autódromo municipal en Villa Riachuelo. Esto muestra que empezaba a considerarse el impulso de otro tipo de desarrollo en el sudoeste.

³⁰ En la década de 1930 se definieron los primeros rasgos de lo que se conocería como el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Este modelo se consolidó en el país en la década de 1940.

³¹ La operación Ezeiza consistió en la construcción del aeropuerto intencional de Ezeiza, y de las autopistas Richieri en el conurbano y Dellepiane en la ciudad, que conectan con aquel. En las inmediaciones de la autopista Richieri el proyecto se acompañó por la construcción de equipamiento recreativo, de salud y educativo; y de vivienda social con el fin de impulsar el poblamiento del área al tiempo que se daba respuesta a las necesidades habitacionales de parte de la población.

1.4.2 Los procesos de densificación: villas y vivienda social

Hacia la década de 1930 y, más exactamente, en las de 1940 y 1950 comenzaron a llegar a la urbe migrantes provenientes de otras provincias del país. Se trataba de hombres y mujeres que expulsados de sus lugares de origen por la crisis del empleo rural, llegaron a las ciudades atraídos por las ofertas de empleo generadas en el sector industrial y buscando acceder a los bienes y servicios que la ciudad ofrecía³² (Ratier, 1971). La población volvía a crecer y, por ende, se incrementaba también la necesidad de vivienda. En este contexto, se tomaron un conjunto de medidas orientadas a mejorar el acceso a la vivienda en propiedad y alquiler, que si bien favorecieron a algunos sectores de la población, no alcanzaron a los grupos de más bajos ingresos³³ (Rodríguez, 2005). Las primeras villas se formaron en este periodo.

Las villas tuvieron una influencia decisiva en la densificación del suroeste de la ciudad. En 1963, 10 de las 33 villas de la urbe estaban localizadas en esta zona y albergaban el 45,98% del total de la población villera, que alcanzaba en ese entonces las 42.462 personas^{34 y 35} (ver figura 6 y cuadro 3). En 1956, durante el gobierno militar de la autoproclamada “Revolución Libertadora” (1955-1958), se elaboró el primer programa específico de villas. En el mismo se adoptó el criterio de erradicación.

El proceso de densificación del sudoeste se vio influido también por la radicación de población en los barrios de vivienda social. El primero de estos barrios –Barrio Lacarra o Villa Cartón- se construyó a fines de la década de 1940 para realojar a las familias

³² A la educación, la salud, servicios culturales, entre otros.

³³ En 1943 el Decreto 1.580 impuso controles y rebajas al precio de los alquileres. Sin embargo la medida despertó la reacción de los propietarios, quienes endurecieron las condiciones de acceso a los locatarios. Asimismo, la ley de propiedad horizontal permitió la subdivisión de los “edificios de renta”, posibilitando que algunos inquilinos accedieran a la propiedad de los departamentos que habitaban. Ese proceso fue alentado por líneas crediticias del Banco Hipotecario Nacional. Esta medida involucró, junto a la política pública de loteos populares, una redistribución de la propiedad individual del suelo urbano –que hasta entonces se encontraba muy concentrada-, avanzando de esta manera en la consolidación de la figura del pequeño propietario (Torres, 1985).

³⁴ Se contabilizó el número total tomando a las actuales villas 1-11-14 y 21-24 como cinco villas diferentes, tal como lo hace el censo realizado por la municipalidad en 1963. Las localizadas en el sudoeste, eran las villas 2, 3, 5, 6, 15, 16, 17, 18, 19, 20; a las que se añadirían apenas unos años después las villas 35, 36 y 37.

³⁵ El peso relativo de la población de villas en el total poblacional de la ciudad fue variando a lo largo del tiempo, sin superar hasta la actualidad el 7%. No obstante ello, el crecimiento de la población en estos barrios ha sido continua (excepto entre 1976 y 1983, cuando los habitantes de las villas fueron erradicados por la fuerza), mostrando tasas de crecimiento muy superiores a las del total de la ciudad (ver cuadros 3 y 4). Sin embargo, como señala Pastrana (1980: 125), la importancia de las villas deviene “del peso político que adquirieron en determinadas coyunturas y de la relevancia que el Estado les adjudicó”.

afectadas por ensanchamiento de la av. Belgrano –localizada en el centro de la ciudad-. Durante la década de 1950 se construyeron tres barrios más: el Barrio Coronel García, el Almirante Brown, y la primer parte del Barrio Piedrabuena –que no debe confundirse con el gran conjunto urbano Piedrabuena³⁶-. Los tres fueron levantados con el fin de realojar a la población de villas. Se trataba de barrios conformados por viviendas pequeñas y modestas, construidas con un presupuesto muy bajo por lo que se los denominó “Barrios Baratos” (Yujnovsky, 1984).

1.5 Las políticas de restructuración urbana (1962-1976)

En la década de 1960 la mancha urbana había desbordado los límites de la ciudad. Los barrios de Soldati, Lugano y Villa Riachuelo, sin embargo, mostraban aún densidades bajas, de las más bajas de la capital. En este contexto, la periferia sudoeste comenzó a ser problematizada por los planificadores, quienes propusieron su reestructuración y renovación.

1.5.1 El sudoeste en el Plan Director para Buenos Aires de 1958-1962

Entre finales de la década de 1950 y principios de la de 1960, se diseñó el Plan Director para Buenos Aires de 1958-1962. El mismo incluía una gran cantidad de propuestas de intervención en el sudoeste de la ciudad (ver figura 7).

Los resultados del relevamiento del Plan dieron cuenta que la zona mostraba los menores niveles urbanización de la ciudad, un fuerte déficit de cloacas y pavimento, una alta concentración de industrias, y una marcada carencia de medios de transporte y centros

³⁶ En efecto, la construcción –y proyección- del barrio piedrabuena se llevó adelante en etapas. Estas etapas se ejecutaron en diferentes periodos y con criterios distintos. La primer parte del barrio piedrabuena se construyó en 1957. Constituye un barrio de viviendas bajas, construidas con materiales de escasa calidad, y de dimensiones mínimas. La segunda etapa se proyectó en la década de 1970 bajo la modalidad “gran conjunto urbano”. Este conjunto se inauguró en 1981. Se trata de un *gran conjunto urbano*, conformado por varios monoblocks de alta y media densidad, en los que se emplazan aproximadamente 2.100 viviendas. En adelante, me referiré al “barrio piedrabuena” para hacer mención al barrio de casas bajas, y al “conjunto piedrabuena” cuando hable de los monoblocks de viviendas.

comerciales. En este marco, se propuso reestructurar el área a partir de la delimitación de un sector industrial y otro residencial de densidad baja, la construcción de conjuntos habitacionales de alta densidad, y el emplazamiento de parques y equipamiento deportivo. Para ello se diseñaron dos programas específicos, el “Plan Piloto de Erradicación de las villas 5, 6 y 18 del Parque Almirante Brown” y el “Plan de desarrollo urbano del Parque Almirante Brown” (ver figura 8). Ambos fueron financiados con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del presupuesto nacional, y del municipio de la ciudad. La mayor parte de las intervenciones se desarrollaron durante los gobiernos militares de la “Revolución Argentina” (1966-1973), primero; y del “Proceso de Reorganización Nacional” (1976-1983), más tarde.

El Plan Piloto, se enmarcaba en la política de villas, y apuntaba a la erradicación de los barrios localizados en los terrenos del Parque Almirante Brown. Este se complementaba con el Plan de Desarrollo Urbano, que proponía el “desarrollo integral” del área a través de la realización de obras de saneamiento, el tendido de infraestructura urbana, y la construcción de conjuntos habitacionales de “interés social” de gran escala.

Sin embargo, solo se ejecutaron algunos de los lineamientos propuestos. Su ejecución, además, se desarrolló durante gobiernos electos y de facto, y en el marco de diferentes programas. La erradicación de las villas 5 y 18 se completó en el marco del Programa de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE), diseñado durante el gobierno de la “Revolución Argentina”. También se erradicaron en la órbita de este programa, las villas 4, el Barrio Lacarra y la villa 2 – formada en sus alrededores-. En los terrenos donde estas se localizaban se emplazan actualmente distintos parques, entre ellos el Parque Almirante Brown. De los conjuntos urbanos planificados, se construyeron: el Barrio Juan José Castro –durante el gobierno electo de Illia (1963-1966)-, Barrio Nagera –en el gobierno de la “Revolución Argentina” -, y “Villa Lugano” –durante el gobierno del peronismo (1973-1976)-. En el gobierno de la “Revolución Argentina” comenzaron a ejecutarse, también, las obras del “gran conjunto urbano” General Savio I y II, popularmente conocido como Lugano I y II.

Cuadro 3. Población en villas de los barrios de Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano (1962, 1976, 1978, 1979, 1980)

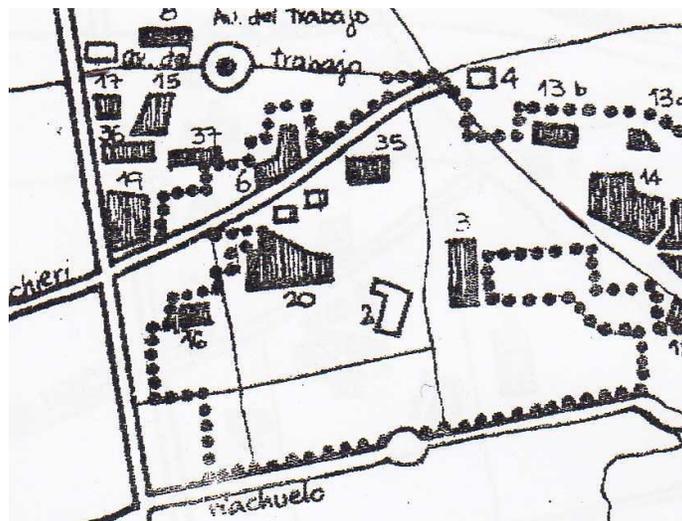
Villa	Población					Variación relativa 1976/1962	Variación relativa 1980/1976
	1962	1976	1978	1979	1980		
Población total en villas de la ciudad	42.462	213.823	115.235	51.845	37.010	403,56%	-82,69%
2	5.538	Erradicada en 1972	-	-	-	-100%	-
3	846	48.737	27.050	2.894	918	5660,87%	-98,12%
5	789	Erradicada en 1969	-	-	-	-100%	-
6	3.405	13.775	7.540	2.340	1.744	304,55%	-87,34%
15	1.946	14.579	8.500	8.220	6.143	649,18%	-57,86%
16	-	200	200	200	200	100%	0,00%
17	775	1.750	1.225	788	408	125,81%	-76,69%
18	647	Erradicada en 1971	-	-	-	-100%	-
19	1.258	9.000	3.392	2.644	1.332	615,42%	-85,20%
20	4.322	21.305	14.540	4.127	3.618	392,94%	-83,02%
35	-	75	46	Erradicada	-	100%	-
36	-	180	180	35	140	100%	-22,22%
37	-	75	75	15	75	100%	0,00%
Población total de la ciudad de Buenos Aires	2.966.634*	2.972.453**	-	-	2.922.829	0,20%	-1,67%

Fuente: elaboración propia en base a MCBA (1963); Cravino (2006); Oszlak (1991) y Gutman y Hardoy (2007).

*Dato del Censo Nacional de 1960.

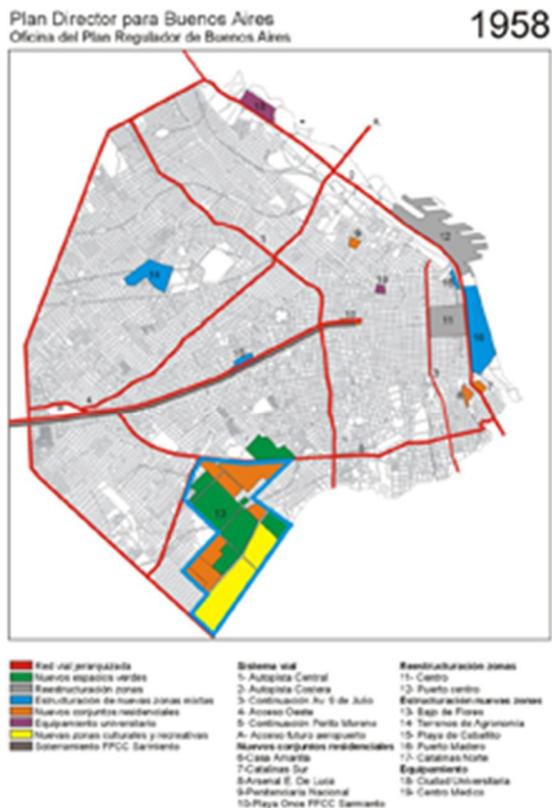
** Dato del Censo Nacional de 1970.

Figura 6. Villas localizadas en Lugano, Soldati y Villa Riachuelo (1967)



Fuente: Aguirre (1977)

Figuras 7 y 8. Intervenciones propuestas en el Plan Director para Buenos Aires (1958-1962) y en Plan Piloto para el Parque Almirante Brown



Fuente: Plan Director para Buenos Aires 1958-1962. Disponible en: <http://juankurchan.blogspot.com.ar/p/el-plan-de-buenos-aires.html> (consultado en junio de 2013)

1.6 Las políticas de restructuración urbana durante la dictadura militar (1976-1983)

Entre 1976-1983, y en el marco de la dictadura más feroz de la Argentina, continuaron desarrollándose intervenciones orientadas a la reestructuración del sudoeste. Estas intervenciones, se enmarcaron en decisiones adoptadas con anterioridad a la dictadura, pero adquirieron en este periodo nuevos *sentidos*. Asimismo, desde los organismos nacionales, se ejecutaron un conjunto de medidas orientadas a la implantación del modelo neoliberal en el país. Parafraseando a Theodore et. al. (2009), podemos decir que comenzó a desarrollarse un proceso de destrucción de las disposiciones institucionales y acuerdos políticos y, simultáneamente, de creación de nuevas disposiciones institucionales en el marco de acuerdos políticos definidos, con el fin de permitir el predominio del mercado. Estos cambios a nivel macro tuvieron influencia en los procesos urbanos que se desarrollaron durante este periodo y los posteriores.

1.6.1 La expulsión de la industria y la creación de espacios verdes

Una de las primeras medidas urbanas trascendentes del gobierno militar, fue la promulgación del Código de Planificación de la ciudad en 1977. Sus primeros rasgos habían sido delineados en el Plan Director de 1962, y en 1973 se realizó el primer proyecto. A través de zonificaciones intentó avanzar sobre el carácter socio productivo de la ciudad, restringiendo la localización de industrias; y perfilando una ciudad residencial y orientada al sector servicios (Menazzi, 2009). En el marco de esta política, el decreto ley 21.608 prohibió la instalación de actividades industriales en el municipio. Un año más tarde, se fijó un plazo de cinco años para el cese de las actividades en todos los establecimientos localizados en la Capital Federal. Estas intervenciones tuvieron un gran impacto en los barrios del sudoeste. Las medidas no se acompañaron de proyectos de refuncionalización de los predios, que en adelante se transformaron en espacios obsoletos.

La creación de espacios verdes era un proyecto de larga data cuyo origen se remonta al plan director de 1958-1962. El plan había propuesto el saneamiento de los bañados de flores con

el objetivo de crear en su lugar parques y equipamiento deportivo. En 1977, con la creación del CEAMSE, se desactivó la Quema, y con ella el circuito de la basura creado a su alrededor³⁷. En su lugar se crearon Parque Roca, el Parque Indoamericano y el Parque de la Ciudad –ex Parque Interama-. En el único que se llevó adelante algún emprendimiento fue en el Parque de la Ciudad. El predio se concesionó a la empresa Interama S.A, integrada por militares y civiles, para la construcción de un parque de diversiones³⁸. En simultáneo, se iniciaron las obras de la autopista AU 7 cuya traza bordea el área de parques en el barrio de Soldati, pero el proyecto no se concluyó, dejando las obras en estado de abandono.

1.6.2 La ciudad blanca

En 1980, el ex titular de la CMV, Dr. Del Cioppo, afirmaba que “vivir en Buenos Aires no es para cualquiera sino para el que lo merezca, para el que acepte las pautas de una vida comunitaria agradable y eficiente. Debemos tener una ciudad mejor para la mejor gente” (Competencia, 1980 citada en Oszlak, 1991: 78). En este marco ideológico, el gobierno militar llevó adelante la política de erradicación de villas más violenta de la historia de la ciudad, al tiempo que liberó el precio de los alquileres con el fin de restituir el libre mercado³⁹. La erradicación coercitiva de villas y el desplazamiento de la industria, tienen un factor común: la destrucción de la fuente de trabajo, las viviendas y los barrios de una franja importante de los sectores populares.

En este sentido, y a diferencia de las erradicaciones ejecutadas durante los gobiernos anteriores, la política de villas durante este periodo se limitó a la expulsión compulsiva de los villeros de la ciudad, sin mediar ningún tipo de alternativa para su realojamiento. Estas intervenciones fueron acompañadas además por una intensa campaña publicitaria orientada

³⁷ El CEAMSE implicó, entre otras cuestiones, el desplazamiento de los basurales al territorio de la Provincia de Buenos Aires. Se transfirieron además algunas de las actividades relacionadas con la recolección y deposición de deshecho a empresas privadas.

³⁸ Apenas iniciado el nuevo periodo democrático, el intendente de la ciudad, le retiró a Interama la concesión del parque ya que ésta presentaba deudas y había presentado balances fraudulentos.

³⁹ Las primeras modificaciones a las regulaciones sobre los alquileres tuvieron lugar en la década de 1960, cuando se liberaron las locaciones de inmuebles destinados a comercios, oficinas profesionales e industrias. Poco tiempo después, la Ley 18.880/70 estableció ajustes anuales en los precios a favor de los propietarios, con el fin de liberarlos definitivamente en un plazo de cinco años. Los inquilinos tuvieron un poco de aire cuando volvió el peronismo al gobierno y amparó nuevamente todas las locaciones urbanas a la fecha; pero duró poco ya que en 1976 el gobierno militar revocó la medida. Aquello sumado a las exigencias de los propietarios –indexación trimestral, depósitos, garantías- en un contexto inflacionario, terminó por dejar a una franja importante de inquilinos sin vivienda y librados a su suerte (Oszlak, 1991).

a la estigmatización y criminalización de los villeros (Oszlak, 1991). Además de los daños físicos y psicológicos que aún persisten en la población erradicada, la dictadura destruyó las mejoras barriales que con mucho esfuerzo los villeros habían conseguido a lo largo de años de lucha y desguazó la trama organizativa. De los 224.335 habitantes que tenían las villas de la ciudad en 1976, sólo quedaban 40.533 en 1980 (Oszlak, 1991). En el sudoeste se erradicó totalmente la villa 35 (1979), y parcialmente las villas 3, 6, 15, 16, 17, 19, 20, 36 y 37. El conjunto de la población de villas del área pasó de 109.601 habitantes en 1976, a 14.578 habitantes en 1980 (ver cuadro 3). En algunos casos, los espacios donde se emplazaron quedaron prácticamente desocupados y reducidos a pastizales y escombros. En otros, estos espacios fueron ocupados por los parques antes enunciados.

Esas expulsiones contrastan con la radicación de nueva población, que llegó al suroeste para habitar los grandes conjuntos habitacionales construidos en el periodo. Esta tipología había sido adoptada, como se mencionó, en el marco de propuestas orientadas al impulso de otro tipo de desarrollo en la zona. En este sentido, los conjuntos eran pensados como “pequeñas ciudades autosuficientes, de mayor densidad de población que su entorno, con equipamiento comunitario a gran escala y de fuerte impacto en la trama y el perfil urbano” (Dunowicz, 2010). La construcción de los conjuntos General Savio I y II y Soldati, proyectados en el Plan de 1958-62, se completó en este periodo. A aquellos se añadió un tercero, el conjunto urbano Piedrabuena, cuyas obras finalizaron en 1981.

A pesar de los objetivos que guiaban este tipo de intervención, los conjuntos tuvieron como efecto la profundización de la fragmentación del tejido urbano. Además, todos ellos mostraron rápidamente señales de deterioro. En este sentido, la política de vivienda social se asumió desde la construcción, pero omitió las cuestiones regulatorias referidas a la propiedad horizontal (Proyecto Rehabitar, 2011). Esto derivó en dificultades en el mantenimiento de los predios, invasiones en el espacio colectivo, y en el origen de un mercado por fuera de las regulaciones normativas estatales.

1.7 El mercado como orientador de las políticas de desarrollo urbano (1983-2012).

En 1983 se inició en el país el actual periodo constitucional. Hasta ese año, como se vio, las intervenciones en el sudoeste se habían enmarcado “grosso modo” en dos enfoques: en uno de ellos la zona se revelaba como un área depreciada y, por lo tanto, como un sector donde desplazar lo que no se deseaba en el resto de la urbe; en el otro, se proponía su reestructuración y renovación para “integrarla” al resto de la ciudad. Estos enfoques pueden analizarse también en los siguientes términos: el sudoeste es, por un lado, el sector de la ciudad que presenta los precios del suelo más bajos y donde el mercado tiene menos interés; y es, por otro lado, un área pueden desarrollarse intervenciones para provocar el interés del mercado e impulsar, en este marco, otro tipo de desarrollo en la zona. Estos enfoques marcaron también las intervenciones estatales en el sudoeste en el periodo actual.

1.7.1 Nuevas y viejas transformaciones del ambiente urbano en el sudoeste de la ciudad

Durante los primeros años del periodo se retomó la construcción de la autopista 7 “Presidente Cámpora” (figura 9). La misma terminó de fracturar el tejido de Villa Soldati, y con la autopista Dellepiane, el Riachuelo y la Av. Gral. Paz configuraron un polígono que desvinculó parte del territorio del resto del tejido urbano. Es allí donde se localizan los parques creados en la última dictadura militar sumergidos en un estado de abandono.

En el Parque Indoamericano, se inauguraron dos paseos, uno de ellos estuvo dedicado a los caídos en la guerra de Malvinas; el otro, a las víctimas del terrorismo de Estado. Luego de inaugurados, ambos carecieron de mantenimiento, hasta que finalmente cerraron sus puertas. Asimismo, las condiciones ambientales del área fueron afectadas por el funcionamiento ilegal de vertederos de basuras y la presencia de un gran cementerio de autos en terrenos linderos.

El Parque de la Ciudad, no corrió mejor suerte. En 2003, luego de un accidente fatal causado por falta de mantenimiento, cerró sus puertas. En 2006 su administrador declaró en un periódico local, “De la posible reapertura no se puede decir nada, porque, en este

momento, no se sabe ni de qué ministerio depende la repartición del Parque de la Ciudad” (Noticias Urbanas 18/04/2006).

Figura 9. Sector del sudoeste de la ciudad, Septiembre de 2012.



1.7.2 Las villas, los Nuevos Asentamientos y los conjuntos de vivienda social del suroeste de la ciudad

Apenas iniciado el periodo democrático, muchas de las antiguas villas localizadas en el cordón sur-suroeste de la ciudad se repoblaron. No ocurrió lo mismo en el área norte donde, exceptuando el caso de la villa 31, los terrenos en los que estas se emplazaban fueron destinados a otros usos⁴⁰ (ver figuras 10 y 11). Además, se desarrollaron nuevas

⁴⁰ Si bien la ejecución de la política de erradicación tuvo un fuerte impacto a escala ciudad, afectó en particular el sector norte acentuando su “exclusividad”.

ocupaciones de suelo vacante, originando los denominados Nuevos Asentamientos Urbanos (en adelante, NAUs)⁴¹. El suroeste concentra en la actualidad la tercera parte de la población residente en las villas, NAUs, y NHTs de la ciudad (cuadro 4)⁴². Asimismo, las tasas de variación intercensal en las villas localizadas en este sector superan ampliamente las registradas en el área y la ciudad⁴³.

A partir de 1984 comenzó a prevalecer en las políticas de villas el enfoque de radicación. Sin embargo, solo fueron consideradas en la iniciativa las villas tradicionales, dejando fuera los Nuevos Asentamientos Urbanos. Las intervenciones orientadas al mejoramiento del hábitat –aun mostrando un limitado grado de avance - se desarrollaron con mayor fluidez en el cordón sur-suroeste de la ciudad. Las villas localizadas en este sector están en la actualidad bajo la jurisdicción de la Corporación Buenos Aire Sur S.E.

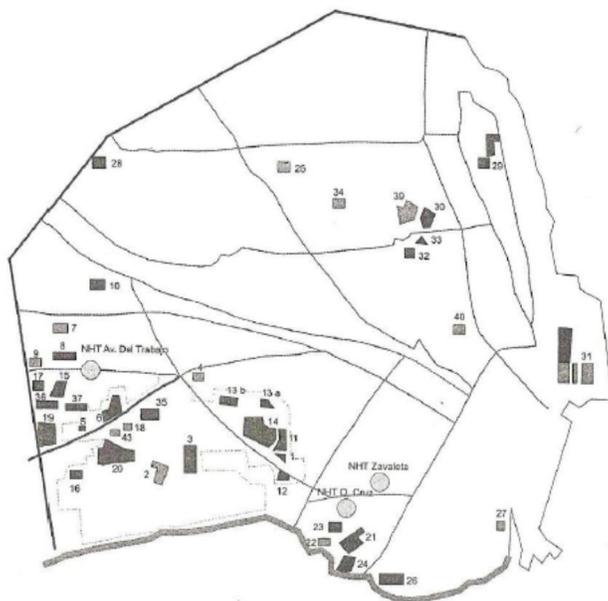
Asimismo, la zona continuó siendo el emplazamiento preferencial de los conjuntos de vivienda social. A diferencia del periodo anterior, la construcción de estos conjuntos no se enmarcaba en iniciativas orientadas a la renovación del área, sino que estuvo basada en los bajos precios del suelo que este sector presenta (Ostuni, 2010) y en la disponibilidad de terrenos fiscales.

⁴¹ Otras modalidades de hábitat precario son las ocupaciones de inmuebles y los falsos hoteles. Las ocupaciones de inmuebles son ocupaciones directas de viviendas ociosas transgrediendo el régimen de propiedad y la operatoria de mercado. Los falsos hoteles ofrecen pequeñas habitaciones con servicios compartidos. Las familias que allí residen de manera permanente son consideradas bajo la figura de “pasajeros”. Los precios de las habitaciones no están regulados, de modo que el propietario puede aumentarlos a su criterio. Asimismo, las familias no están amparadas por los derechos y garantías de los inquilinos, pudiendo ser desalojadas de buenas a primeras cuando el locador lo considere. A diferencia de las villas y los nuevos asentamientos urbanos, las viviendas ocupadas y los falsos hoteles se encuentran, en general, diseminados por todo el territorio de la ciudad.

⁴² Como veremos en el capítulo 2 de esta tesis, los NHT fueron barrios construidos en el marco del Plan de Erradicación de Villas de Emergencia ejecutado durante el gobierno de la Revolución Argentina. Se trataba de barrios conformados por viviendas transitorias de dimensiones mínimas y construidas con materiales precarios. Originalmente fueron pensados como modo de alojamiento de los villeros erradicados para su “adaptación” a la vida urbana. Desde mediados de la década de 1970 y hasta la actualidad los mismos son considerados como barrios precarios y están incluidos en la política específica de villas.

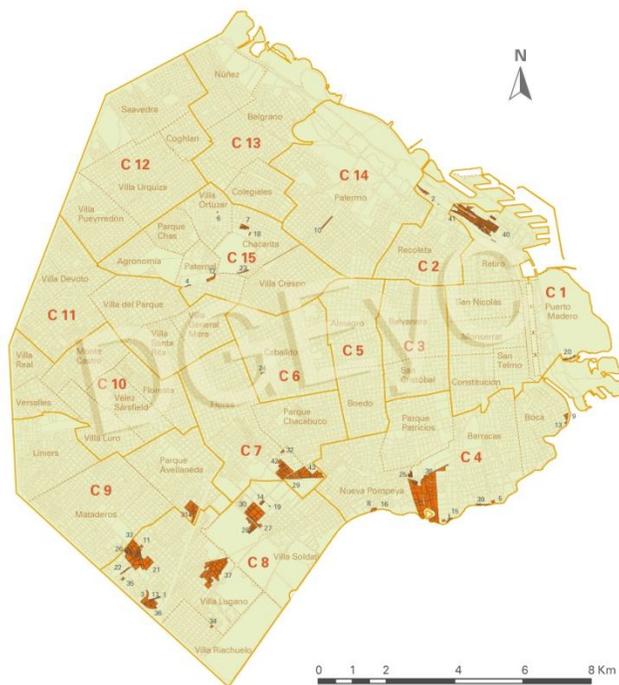
⁴³ Según datos del censo 2010 se emplazan allí seis villas de emergencia, un Núcleo Habitacional Transitorio, y seis nuevos asentamientos urbanos, donde habitan según datos del mismo censo 57.103 personas. La variación relativa de la población en el periodo 1991-2001 fue 106,1% en las villas del sudoeste, 7% en los barrios que conforman la comuna 8, y -6,4% en la ciudad; en el periodo 2001-2010 la variación relativa de la población fue 35,5% en las villas, 15,8% en la comuna, y 4,1% en la ciudad (ver cuadro 4). Durante el último periodo intercensal, el 58,47% de la población que recibieron los barrios del sudoeste habita en estas urbanizaciones. Estos procesos de densificación fueron acompañados por el desarrollo de un mercado inmobiliario que incluye la compra-venta de viviendas y el alquiler de piezas.

Figura 10: Las villas y Núcleos Habitacionales Transitorios de la Ciudad de Buenos Aires en 1970



Fuente: Jauri, Natalia (2011)

Figura 11: Las villas, Núcleos Habitacionales Transitorios y Nuevos Asentamientos Urbanos de la Ciudad de Buenos Aires en 2011



Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Hacienda, 2011.

Cuadro 4. Población en Villas y Nuevos Asentamientos Urbanos localizados en Villa Lugano, Villa Soldati y Villa Riachuelo (1991, 2001, 2010)

Villa *	Población			Variación intercensal absoluta 2001-1991	Variación intercensal relativa 2001-1991	Variación intercensal absoluta 2010-2001	Variación intercensal relativa 2010-2001
	1991	2001	2010				
Población total en villas de la ciudad	52.608	107.422	163.587	54.814	104,2%	56.165	52,3%
Población total de villas en Lugano, Soldati y Villa Riachuelo	20.445	42.138	57.103	21.693	106,1%	14.965	35,5%
Villa Fátima (villa 3)	3.503	7.090	10.144	3.587	102,4%	3.054	43,1%
Villa 15	5.167	9.776	15.568	4.609	89,2%	5.792	59,2%
Villa 16	110	118	162	8	7,3%	44	37,3%
Barrio Pirelli (villa 17)	554	784	471	230	41,5%	-313	-39,9%
Barrio INTA (villa 19)	2.006	3.343	4.010	1.337	66,7%	667	20,0%
Villa 20	7.460	16.323	19.195	8.863	118,8%	2.872	17,6%
NHT del Trabajo	1.645	1.736	1.836	91	5,5%	100	5,8%
Piletones	-	2.328	5.218	2.328	-	2.890	124,1%
Calacita	-	640	499	640	-	-141	-22,0%
Población total Villa Lugano, Villa Soldati y Villa Riachuelo	151.078	161.642	187.237	10.564	7,0%	25.595	15,8%
Población total de la ciudad de Buenos Aires	2.965.403	2.776.138	2.890.151	-189.265	-6,4%	114.013	4,1%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de DGyC-GCBA (2011).

*Se excluyeron los barrios denominados Los Pinos-Portela, Maria Auxiliadora – Bermejo – Barrio Obrero, Scapino y Hubac porque no se cuenta con datos desagregados de los mismos. Sin embargo, según datos de Herzer y Di Virgilio (2011), en 2006 esos barrios albergaban en total 849 habitantes.

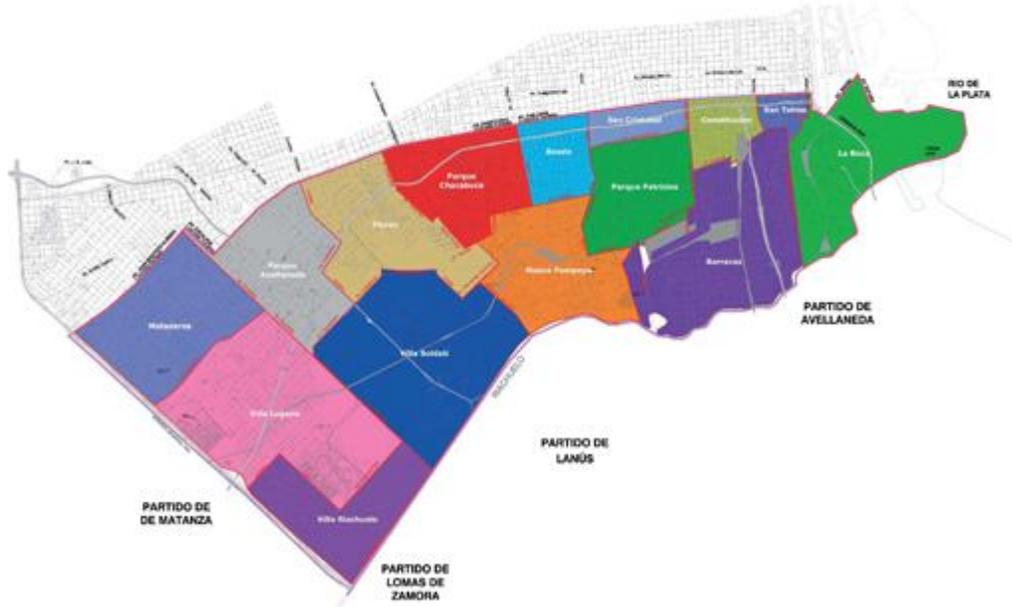
1.7.3 El cuerpo normativo y engranaje institucional de las políticas de desarrollo⁴⁴

En el año 2000, el poder legislativo llevó adelante una reforma del código de planeamiento urbano con el fin de revisar y ordenar el complejo entramado de disposiciones originadas en las excepciones introducidas desde su promulgación. En este marco, se definió a la zona sur como un “*área de desarrollo primario*”. Para ello, otorgó concesiones como el incremento de la capacidad constructiva y la instalación de centros comerciales en lugares donde no estaba permitido.

Ese año, se creó a través de la ley 470/00 la Corporación Buenos Aires Sur S. E (en adelante, CBAS), una Sociedad del Estado regida por el derecho privado comercial. El organismo sería el encargado de “favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral de la zona denominada "AREA DE DESARROLLO SUR EN LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES" a fin de compensar las asimetrías zonales dentro del territorio de la Ciudad” (Decreto 1.814/00). Su jurisdicción abarca gran parte del territorio de la ciudad (Figura 12). Estas decisiones implicaron que la gestión urbana del área norte y sur de la ciudad –incluidas las villas- dependiera de diferentes organismos, lo cual implicó también la desarticulación de las intervenciones entre las áreas. Además, a través del decreto reglamentario 1.814, la CBAS fue autorizada a realizar en los terrenos de su jurisdicción “cuantos actos lícitos fueran necesarios o convenientes para el cumplimiento de su objeto”.

⁴⁴ Es importante señalar que tras la reforma constitucional de 1994, la ciudad de Buenos Aires comenzó a regirse por el artículo 129° de la Constitución Nacional, que determina para la misma un régimen autónomo de gobierno, con facultades propias de legislación y jurisdicción. En 1996, la Ciudad se dictó su propia constitución.

Figura 12. Jurisdicción territorial de la Corporación Buenos Aires Sur.



Fuente: CBAS. Disponible en: <http://www.cbas.gov.ar/poligono.htm>, (consultada en Marzo de 2011).

En el año 2008, además, se sancionó el Plan Urbano Ambiental de la ciudad. La ley (71/98) de creación del Consejo del Plan Urbano Ambiental (COPUA), había señalado la necesidad de reestructurar, densificar y establecer acciones orientadas a la renovación urbana del área sur, apelando para ello a: la renovación de áreas industriales obsoletas a través de la radicación de nuevas industrias; la revitalización de áreas residenciales degradadas, el mejoramiento de las infraestructuras, espacios públicos, y de las condiciones de accesibilidad, reduciendo además los conflictos originados en la circulación de tránsito pesado y la radicación de actividades molestas; y la elaboración de programas para la renovación del área. Las definiciones específicas del plan, sin embargo, fueron limitadas.

Durante los años siguientes a su creación, la CBAS orientó su labor a la identificación y regularización de la tenencia de inmuebles y terrenos pertenecientes al GCBA. A partir del 2005 el organismo comenzó a proponer el emplazamiento de diferentes tipos de equipamientos. Dos de ellos fueron equipamientos de tipo productivo: el Centro Industrial Tecnológico, localizado en la ex fábrica Suchard, y el Polo Farmacéutico en terrenos del Parque de la Ciudad y del Parque Indoamericano. A estos polos se agregó un estadio de alta

competencia deportiva (tenis) en Parque Roca. Además, se transfirieron terrenos al sector privado para el desarrollo de centros de logística⁴⁵.

Estas intervenciones no estuvieron exentas de conflictos. A modo de ejemplo, describiremos aquí, un conflicto específico con el fin de dar cuenta cuales son los actores en pugna en la apropiación y uso del suelo urbano, y sus lógicas de actuación.

1.7.4 El polo farmacéutico, el hospital de Agudos de Lugano y la urbanización de villa 20

En agosto de 2005, la Legislatura de la Ciudad debatía tres proyectos de ley. El primero, contemplaba el cambio de zonificación de un área del Parque Indoamericano para la instalación de un polo farmacéutico (Ley 1.768). El segundo, disponía la construcción de un hospital en un polígono próximo al emplazamiento del futuro polo farmacéutico (Ley 1.769). El tercero, permitía la reurbanización de un sector de la villa 20 que no había sido contemplado en el proyecto original de radicación del barrio (Ley 1.770)⁴⁶. Los tres proyectos fueron aprobados.

El polo farmacéutico fue impulsado por la Cámara Empresaria de Industrias Farmacéuticas (COOPERALA) y la Corporación Buenos Aires Sur. Para su ejecución era necesario que la Legislatura modificara la zonificación del polígono. Luego de un arduo debate, se aprobó la rezonificación de los terrenos, sin mediar previamente la realización de un estudio de impacto ambiental.

En julio de 2007, el ex Jefe Gobierno Jorge Telerman (2006-2007) presidió el acto de firma de escrituras, suscriptas por la CBAS y cada una de las empresas que integran el polo. Así, éstas se hacían de un predio de 12 hectáreas a un precio total de \$15.000.000 (equivalentes a USD 4.792.332, al tipo de cambio vigente), para la instalación de 11 predios industriales

⁴⁵ Cabe señalar que en la actualidad el GCBA impulsa un plan orientado a la renovación del área. Se trata de una iniciativa reciente, de la que se saben pocos detalles. Sin embargo, las acciones que se conocen, en principio, no parecen adecuarse a las necesidades que la población que reside en el área presenta (ver MDU, 2012). En este sentido, es importante tener en cuenta que en la actualidad el área continúa siendo objeto de iniciativas orientadas a su reestructuración.

⁴⁶ Cabe mencionar que estos terrenos estaban afectados originalmente al polo farmacéutico.

manejados por 13 empresas farmacéuticas⁴⁷. Previamente, en diciembre de 2004, la CBAS había vendido dos terrenos linderos al consorcio de logística farmacéutica Disprofarma S.A. Según consta en la licitación pública, el primero de ellos tenía un total de 51.259,67 m² y se vendió a \$110 el m², y el segundo poseía un total de 20.840,30 m² que se vendieron a \$80 el m². Para realizar la venta, se desalojó a las familias que tenían sus viviendas en el lugar.

La historia del hospital de Lugano es más larga y accidentada. Todo comenzó cuando un grupo de vecinos reclamó la construcción de un hospital en el área. En respuesta a este reclamo, en 1986, se promulgó la Ordenanza 41.795 estableciendo la construcción de un Hospital General de Agudos. Las obras no se realizaron, y el proyecto quedó en el olvido. En el año 2005 –y en el marco de reclamos realizados por habitantes de la zona- la Ley 1.769 ordenó la construcción del hospital.

El Ejecutivo local planteó la construcción del hospital en tres etapas, y licitó la primera de ellas. Las obras se iniciaron en el año 2008. En Junio de 2009, el GCBA anunció la inauguración del hospital. Sin embargo, lo que se inauguró fueron cerca de una treintena de consultorios externos, que atienden en un horario reducido. En aquella oportunidad el Jefe de Gobierno (Mauricio Macri) declaraba “La obra ya está terminada, este es el gran centro de alta complejidad que la gente necesita y reclama” (Diario Perfil, 17/06/2011). Ante la situación descripta, algunos integrantes de la Coordinadora Multisectorial Sudoeste decidieron formular un recurso de amparo en la justicia porteña⁴⁸. Un año más tarde, ésta falló a favor de los demandantes, castigando con multas y embargos al jefe de gobierno y su ministro de salud, hasta tanto demuestren la continuidad del proyecto. La medida fue apela por el GCBA.

En noviembre de ese año, el Jefe de Gobierno modificaba sustancialmente el espíritu de la Ley 1.769 del decreto reglamentario N° 489/010. Allí se desestimaba la necesidad de un hospital de alta complejidad, aludiendo que los casos que requerían ese tipo de atención recurrían a otros hospitales de la ciudad. Apoyándose en una estrategia de descentralización

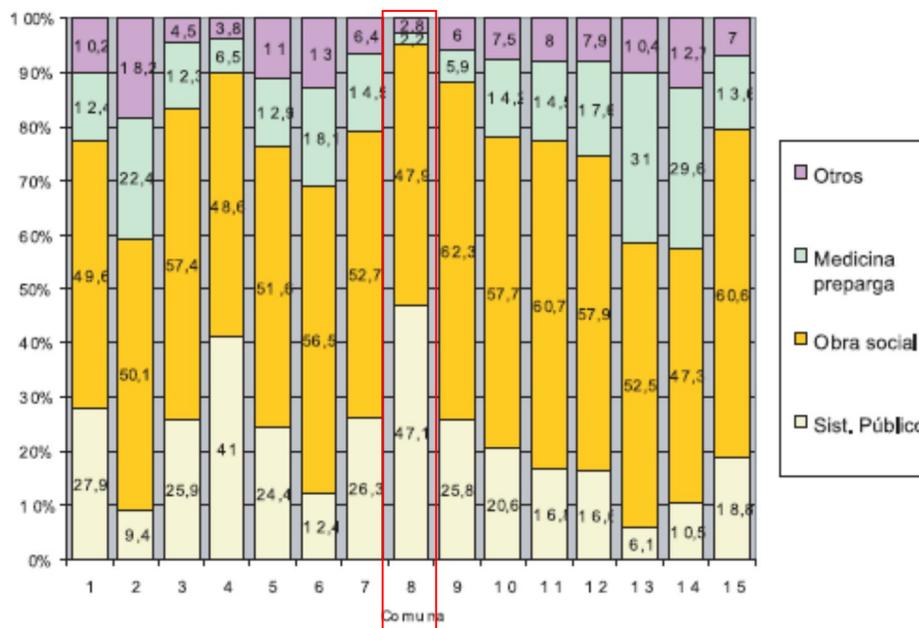
⁴⁷ Según datos del Banco Central, en julio de ese año el tipo de cambio era de \$3,13 pesos por cada dólar. Las conversiones que siguen en el párrafo fueron realizadas en base a datos suministrados por la misma institución. En 2004 el precio de venta del dólar era de \$3,00; y en septiembre de 2007 de \$3,16.

⁴⁸ La Coordinadora Multisectorial Sudoeste al Movimiento para un hospital para Lugano, Soldati y Villa Riachuelo, Vecinos autoconvocados de Lugano I y II, y Autoconvocados de Villa 20.

de la atención médica, el Jefe de Gobierno junto con el ministro de salud (Lemus) y el jefe de gabinete (Rodríguez Larreta), dispusieron que el hospital se redujera a un centro de “corta estancia”, con atención ambulatoria “básica como especializada”. Uno de los motivos aducidos fue que se debía “adecuar las instalaciones del Hospital Lugano a las necesidades y demandas asistenciales de la población local” (Decreto 489/010). Sin embargo, el área presenta los niveles de mortalidad infantil más altos de la ciudad y tiene los mayores porcentajes de población que se atiende en el sistema público (ver cuadro 5).

Finalmente, en la villa 20 se ejecutaron algunas intervenciones orientadas al mejoramiento del hábitat. El desarrollo del proceso, sin embargo, avanzó muy lentamente. En la actualidad no se observan transformaciones sustanciales en las condiciones de hábitat del barrio.

Cuadro 5. Tipo de cobertura de salud según comuna. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2006).



Fuente: ATLAS (2009: 124).

1.7.5 Intereses en conflicto

Estas historias tuvieron un nuevo punto de confluencia cuando se realizó la audiencia pública para la instalación del polo farmacéutico en el año 2010. Los expertos convocados

por el ejecutivo porteño fueron un integrante de la empresa Cassará S.R.L -que se instalará en el polo- que además está a cargo de la vicepresidencia de COOPERALA, y un integrante del grupo Pelco –que realizó el estudio de impacto ambiental-, que mantiene acuerdos de cooperación con Cooperala⁴⁹. Se omitió incluir en la lista de expertos a representantes de organismos estatales, de los habitantes del barrio o de las organizaciones sociales, que de todos modos expresaron sus posturas en la audiencia.

Solo los primeros argumentaron en favor del proyecto, mientras que la postura mayoritaria fue su rechazo –y en esta línea argumentaron los vecinos de la zona y los representantes de la Coordinadora Multisectorial Sudoeste-. Las posturas a favor de la instalación del polo se sostuvieron en argumentos que minimizaban el impacto ambiental de la industria, enfatizaban los beneficios que dicho proyecto implicaría para el desarrollo del sector farmacéutico y señalaban la creación de empleo en la zona. Las posturas en contra, cuestionaron el proyecto y remarcaron algunas irregularidades en el estudio de impacto ambiental – por ejemplo, la omisión del inconcluso hospital y de la villa 20, ambos localizados en los terrenos inmediatos al polo⁵⁰-.

Pese a ello, en 2011 comenzaron las obras del polo. En este marco, el Banco Ciudad inauguró una línea específica de crédito para financiar las obras, equipamiento, y capital de trabajo de corto plazo. Los créditos tenían condiciones ventajosas. Se trataba de créditos 4 años con un año de gracia, y 8 años con dos años de gracia, a una tasa fija del 12,9% en pesos durante los primeros 60 meses. Ese año, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos, el índice de precios implícitos de la economía era del 17,3%⁵¹. De esta manera, el contexto inflacionario implicó reducciones en el precio real de los créditos.

⁴⁹ En la página del grupo, se señala “Con motivo de la constante evolución del Grupo, y a partir de la problemática existente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), en lo que refiere a los residuos peligrosos generados en la industria farmacéutica, el GRUPO PELCO y la Cámara Industrial Empresaria de Laboratorios Farmacéuticos (COOPERALA) firmaron un acuerdo de cooperación y beneficios para sus asociados en el mes de septiembre del corriente año.” (<http://www.grupopelco.com.ar/en/novedades.php>, consultada en 2012). Lo cual contrasta con lo declarado por un representante del mismo grupo en la audiencia pública celebrada el 31/03/2010 en la CABA, que señalaba “También es cierto lo que decía el doctor en cuanto a que la industria farmacéutica, a nivel internacional – Canadá, Estados Unidos, Europa, etc-, es altamente contaminante, y esto no es lo que ocurre en Argentina”.

⁵⁰ El estudio afirmaba que el barrio más cercano estaba situado a 500 metros respecto del emplazamiento del polo ¿será que para los expertos la villa 20 no es un barrio?

⁵¹ A partir de 2003 comenzó a desarrollarse en el país un proceso inflacionario. En la actualidad consultores privados y organismos públicos disienten acerca de la magnitud de la inflación. Sin embargo, coinciden en que se trata, al menos hasta la actualidad, de un proceso moderado. A diferencia del índice de precios al consumidor, que mide los precios de

Este devenir contrasta con la “toma del Parque Indoamericano”, que se desarrolló en diciembre de ese año. Se trató de la ocupación de terrenos localizados en el parque por inquilinos de la villa 20, que ya no podían seguir afrontando el costo de los alquileres. Con el correr de los días, llegaron nuevas personas que se encontraban en situaciones similares y se sumaron al grupo original. La respuesta a la toma fue una fuerte represión policial que terminó con tres personas muertas y varios heridos.

1.8 Síntesis y reflexiones parciales del capítulo 1

Los terrenos de Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo, fueron históricamente poco disputados en el mercado. De este modo, el proceso de urbanización del sudoeste estuvo atravesado, tanto por iniciativa pública como por iniciativa privada, por dos tipos de decisiones. Por un lado, fue el *lugar* elegido para emplazar los equipamientos y desplazar a los sujetos cuya presencia no se deseaba en el resto de la ciudad. Por el otro, fue un *lugar* en donde los organismos estatales desarrollaron intervenciones de reestructuración y renovación urbana. Las características que actualmente presenta la zona son tributarias de estos procesos.

En las primeras décadas del S. XX, comenzaron a emplazarse las primeras industrias, a las que luego se añadió la Quema del Bajo Flores con todas sus actividades complementarias. Simultáneamente, sectores de ingresos medios-bajos y bajos fueron poblando el área. Estos grupos accedieron al suelo a través de los remates, primero; y de las villas y barrios de vivienda social, más tarde. Cabe señalar, también, que los barrios de vivienda social fueron construidos en este periodo para realojar a la población que había sido erradicada de las villas localizadas en otros sectores de la ciudad. El sudoeste comenzaba a caracterizarse, de este modo, por presentar un tejido urbano muy fragmentado, y por alojar sujetos y equipamientos considerados indeseables en el resto de la urbe.

bienes y servicios de una canasta de consumo determinada, el índice de precios implícitos del PBI mide el nivel de precios de toda la economía.

Hacia la década de 1960, la Ciudad de Buenos Aires se encontraba construida en todo su perímetro. La mancha urbana había desbordado los límites de la ciudad. Sin embargo, el sudoeste era todavía una zona poco poblada, con infraestructura básica de servicios y urbana deficitaria, y en la que el mercado no había mostrado mayor interés.

En este marco, y a partir de la iniciativa estatal, comenzaron a desarrollarse intervenciones orientadas a su reestructuración y renovación. Las claves de estas operaciones fueron el mejoramiento de la infraestructura urbana, y el emplazamiento de grandes conjuntos de vivienda social y parques en donde se localizaban algunas de las villas –que fueron erradicadas para tal fin-. Entre fines de la década de 1970 y principios de la de 1980, tres intervenciones adicionales afectaron profundamente el área: el reemplazo de la Quema de basuras por tres grandes parques, el desplazamiento de las actividades industriales del territorio de la ciudad, y la erradicación compulsiva de villas. Si bien el objetivo de estas intervenciones fue corregir y reencauzar el desarrollo urbano, consolidaron la fragmentación del tejido y deterioraron las condiciones urbanas de los barrios.

Desde mediados de la década de 1980 las intervenciones en el suroeste estuvieron guiadas por la posición de la zona en el mercado. En este sentido, la iniciativa estatal puede plegarse a la lógica del mercado, permitiendo y favoreciendo la radicación de lo que se considera indeseable en donde el precio del suelo es más bajo, pero también puede promover procesos de inversión orientados a “tentar” a los intereses inmobiliarios.

Así, por ejemplo, los procesos de radicación avanzaron con mayor fluidez en las villas del sudoeste que en las localizadas en zonas en donde el precio del suelo es más alto, y se continuó emplazando allí gran parte de los conjuntos de vivienda social–sin buscar con ello la reestructuración del sector-. Al mismo tiempo, y en el marco de iniciativas que buscaban reorientar el desarrollo del área, se localizaron equipamientos específicos que no están presentes en el resto de la ciudad -tales como el estadio de alta competencia de Parque Roca-, y se impulsaron medidas para atraer inversiones.

Desde la década de 2000, el sudoeste está bajo la jurisdicción de la Corporación Buenos Aires Sur S.E., que fue creada con el objetivo de reorientar el desarrollo del sur de la

ciudad. Algunos de los proyectos promovidos por este organismo en el área fueron rechazados por los habitantes de la zona.

En este sentido, las políticas de “desarrollo urbano” buscaron modificar las características urbanas de determinados sectores de la ciudad, pero omitieron articularse con los intereses y demandas de los habitantes allí radicados. La ciudad –y en este caso el sudoeste- se revela así como un área en disputa, en donde diferentes grupos se enfrentan a través de una lucha desigual, en el marco del conflicto por la apropiación y uso del suelo urbano.

Ahora bien ¿Cómo se articula todo esto con la PSH?

Las villas se originaron como producto del desarrollo de Procesos de Producción del Hábitat. Estos procesos fueron impulsados por familias, en el marco de un orden específico, como única posibilidad para resolver su necesidad de vivienda en la ciudad.

El sudoeste concentró históricamente la mayor cantidad de villas de la urbe. Su formación, incluso, contribuyó al proceso de urbanización de la zona. Al estar localizadas en una zona depreciada, estas villas fueron, en general, mejor toleradas que las que se emplazan en sectores de la ciudad en donde el precio del suelo es más caro. Sin embargo, algunos de estos barrios fueron afectados por las políticas públicas de reestructuración y desarrollo urbano. En este sentido, la intervención pública en estas villas se desarrolla en el marco de la tensión que atraviesa al sudoeste: una zona depreciada y al mismo tiempo zona de oportunidad.

En los próximos capítulos se abordará el rumbo que tomaron las intervenciones estatales en las villas y el modo en que se desarrollaron los procesos de PSH en Barrio INTA en el marco de la política de erradicación –primero- y de radicación –posteriormente-.

Los terrenos de Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo, fueron históricamente poco disputados en el mercado. De este modo, el proceso de urbanización del sudoeste estuvo atravesado, tanto por iniciativa pública como por iniciativa privada, por dos tipos de decisiones. Por un lado, fue el *lugar* elegido para emplazar los equipamientos y desplazar a los sujetos cuya presencia no se deseaba en el resto de la ciudad. Por el otro, fue un *lugar* en donde los organismos estatales desarrollaron intervenciones de reestructuración y

renovación urbana. Las características que actualmente presenta la zona son tributarias de estos procesos.

En las primeras décadas del S. XX, comenzaron a emplazarse las primeras industrias, a las que luego se añadió la Quema del Bajo Flores con todas sus actividades complementarias. Simultáneamente, sectores de ingresos medios-bajos y bajos fueron poblando el área. Estos grupos accedieron al suelo a través de los remates, primero; y de las villas y barrios de vivienda social, más tarde. Cabe señalar, también, que los barrios de vivienda social fueron construidos en este periodo para realojar a la población que había sido erradicada de las villas localizadas en otros sectores de la ciudad. El sudoeste comenzaba a caracterizarse, de este modo, por presentar un tejido urbano muy fragmentado, y por alojar sujetos y equipamientos considerados indeseables en el resto de la urbe.

Hacia la década de 1960, la Ciudad de Buenos Aires se encontraba construida en todo su perímetro. La mancha urbana había desbordado los límites de la ciudad. Sin embargo, el sudoeste era todavía una zona poco poblada, con infraestructura básica de servicios y urbana deficitaria, y en la que el mercado no había mostrado mayor interés.

En este marco, y a partir de la iniciativa estatal, comenzaron a desarrollarse intervenciones orientadas a su reestructuración y renovación. Las claves de estas operaciones fueron el mejoramiento de la infraestructura urbana, y el emplazamiento de grandes conjuntos de vivienda social y parques en donde se localizaban algunas de las villas –que fueron erradicadas para tal fin-. Entre fines de la década de 1970 y principios de la de 1980, tres intervenciones adicionales afectaron profundamente el área: el reemplazo de la Quema de basuras por tres grandes parques, el desplazamiento de las actividades industriales del territorio de la ciudad, y la erradicación compulsiva de villas. Si bien el objetivo de estas intervenciones fue corregir y reencauzar el desarrollo urbano, consolidaron la fragmentación del tejido y deterioraron las condiciones urbanas de los barrios.

Desde mediados de la década de 1980 las intervenciones en el suroeste estuvieron guiadas por la posición de la zona en el mercado. En este sentido, la iniciativa estatal puede plegarse a la lógica del mercado, permitiendo y favoreciendo la radicación de lo que se

considera indeseable en donde el precio del suelo es más bajo, pero también puede promover procesos de inversión orientados a “tentar” a los intereses inmobiliarios.

Así, por ejemplo, los procesos de radicación avanzaron con mayor fluidez en las villas del sudoeste que en las localizadas en zonas en donde el precio del suelo es más alto, y se continuó emplazando allí gran parte de los conjuntos de vivienda social—sin buscar con ello la reestructuración del sector—. Al mismo tiempo, y en el marco de iniciativas que buscaban reorientar el desarrollo del área, se localizaron equipamientos específicos que no están presentes en el resto de la ciudad —tales como el estadio de alta competencia de Parque Roca—, y se impulsaron medidas para atraer inversiones.

Desde la década de 2000, el sudoeste está bajo la jurisdicción de la Corporación Buenos Aires Sur S.E., que fue creada con el objetivo de reorientar el desarrollo del sur de la ciudad. Algunos de los proyectos promovidos por este organismo en el área fueron rechazados por los habitantes de la zona.

En este sentido, las políticas de “desarrollo urbano” buscaron modificar las características urbanas de determinados sectores de la ciudad, pero omitieron articularse con los intereses y demandas de los habitantes allí radicados. La ciudad —y en este caso el sudoeste— se revela así como un área en disputa, en donde diferentes grupos se enfrentan a través de una lucha desigual, en el marco del conflicto por la apropiación y uso del suelo urbano.

Ahora bien ¿Cómo se articula todo esto con la PSH?

Las villas se originaron como producto del desarrollo de Procesos de Producción del Hábitat. Estos procesos fueron impulsados por familias, en el marco de un orden específico, como única posibilidad para resolver su necesidad de vivienda en la ciudad.

El sudoeste concentró históricamente la mayor cantidad de villas de la urbe. Su formación, incluso, contribuyó al proceso de urbanización de la zona. Al estar localizadas en una zona depreciada, estas villas fueron, en general, mejor toleradas que las que se emplazan en sectores de la ciudad en donde el precio del suelo es más caro. Sin embargo, algunos de estos barrios fueron afectados por las políticas públicas de reestructuración y desarrollo urbano. En este sentido, la intervención pública en estas villas se desarrolla en el marco de

la tensión que atraviesa al sudoeste: una zona depreciada y al mismo tiempo zona de oportunidad.

En los próximos capítulos se abordará el rumbo que tomaron las intervenciones estatales en las villas y el modo en que se desarrollaron los procesos de PSH en Barrio INTA en el marco de la política de erradicación –primero- y de radicación –posteriormente-.

Capítulo 2 El derrotero de las políticas de erradicación: el estigma como preludio del desalojo y la reproducción de la desigualdad urbana

Las villas se originaron entre las décadas de 1930 y 1950 en el marco de las migraciones campo-ciudad. Estos barrios se localizaron en el cordón sur-suroeste y, en menor medida, en el norte de la ciudad. Los *modos de acceso y apropiación* del suelo y las *formas de habitar* que las villas implicaban diferían de las reglas explícitas y convencionales establecidas. En este sentido, los barrios involucraban, por un lado, una transgresión al régimen de propiedad privada y a la operatoria de mercado, que son las instituciones protegidas por el Estado. Presentaban, por el otro, condiciones de hábitat diferentes a las del resto de la urbe: las viviendas estaban construidas con materiales de deshecho, las calles y pasillos eran de tierra, no contaban con infraestructura básica de servicios.

A mediados de la década de 1950 se adoptó el criterio de erradicación de villas. Las intervenciones desarrolladas en este marco fueron diseñadas y justificadas a partir de diferentes enfoques. Cabe preguntarse entonces, ¿Cuáles fueron los enfoques que guiaron las intervenciones estatales en las villas en el marco de la política de erradicación? ¿Cuáles fueron las características que asumieron las intervenciones? ¿Cómo abordaron el conflicto por la apropiación y el uso del espacio urbano?

2.1 La erradicación como un proceso de re-adaptación a la ciudad (1956-1972).

Las villas comenzaron a ser consideradas como un problema en la década de 1950 (Pastrana, 1980). Previamente se había promovido el desalojo de algunos barrios en el marco de procesos judiciales. Los mismos fueron impulsados por iniciativa privada, pero contaron con el aval y apoyo de los aparatos del Estado –en este caso, del Poder Judicial-. Comenzaba a definirse de esta manera la orientación de la acción estatal en las intervenciones en villas.

En 1956, la Comisión Nacional de la Vivienda (CNV) realizó un censo en seis villas de la ciudad, con el fin de obtener información que permitiera “establecer las causas reales determinantes de su pauperismo actual”⁵² y ⁵³ (CNV, 1958:3). Ese año los problemas de la urbanización en América Latina eran debatidos en el seminario realizado en Santiago de Chile. Las villas –y otros barrios similares- fueron abordados en el marco de los debates de la *marginalidad* (ver introducción). Los enfoques desarrollados en el marco de estos debates tuvieron gran influencia en la tipificación de las villas y los villeros que los organismos estatales realizaron.

Bajo el título “Investigación social en agrupaciones de “villas miserias” de la Ciudad de Buenos Aires” la CNV publicó los datos recolectados y el diagnóstico realizado. El relevamiento muestra que la mayor parte de los habitantes de villas trabajaba, pero que sus ingresos no eran suficientes para acceder a una vivienda en la ciudad. Sin embargo, se concluía que “las causas de su pauperismo” estaban asociadas a la permanencia de pautas culturales y estilos de vida tradicionales. En base a esas conclusiones se diseñó el primer programa específico de villas, en el cual se adoptó el criterio de erradicación.

Todorov (2008:13) señala que en la definición de los *otros* está latente una definición de *nosotros*, “Puedo concebir a esos otros [...] como un grupo social concreto al que nosotros no pertenecemos”. Precisamente, la definición de la población de villas se elaboró desde una postura de distancia, oponiendo “rurales” –*los otros*- a “urbanos” –*nosotros*-. En este sentido, resulta significativa la adopción del término “villa” para definir estos barrios de la ciudad. La palabra villa, proviene del latín y significa “casa de campo”, “propiedad rural” y más exactamente “residencia lejos de la ciudad”. Precisamente, la CNV bautizaba oficialmente a estos barrios como villas, bajo la consideración de que se trataba de “[...] agrupaciones de viviendas distintas a las urbanas [...] que chocan fuertemente con la edificación y los viejos residentes urbanos de una de las mayores metrópolis mundiales; se

⁵² Las villas censadas fueron las que actualmente conocemos como: villa 15 -nombrada en el informe como Mataderos-, villa 19 (INTA), villa 20 –denominada por entonces Villa Lugano-, villa 17 (Pirelli), el barrio Sildañez de la villa 31, y las villas Bajo Belgrano y Córdoba, ambas erradicadas en su totalidad durante la dictadura militar de 1976.

⁵³ La Comisión Nacional de la Vivienda se creó en 1955, en la jurisdicción del Ministerio de Trabajo de la Nación, con el objetivo de que interviniera en la problemática de vivienda a nivel nacional. En la CNV participaron funcionarios públicos y representantes de instituciones privadas.

trata de un fenómeno de distancia y rechazo social, por eso los urbanos les llaman “Villa Miserias” en forma genérica” (CNV, 1958: 15).

El diagnóstico partía de dos ideas centrales: a) que la ciudad de Buenos Aires era una ciudad moderna, y b) que la cultura y los estilos de vida de sus habitantes se correspondían con esa condición. Se consideraba que la población de villas no estaba integrada a la cultura ni a la vida urbana y, de manera correlativa, las villas eran barrios que teniendo presencia en la ciudad, no estaban integrados a la misma. Se trataban, según el informe, de barrios y poblaciones segregadas.

Se juzgaba que los villeros, lejos de adaptarse a la ciudad y su cultura, presentaban cualidades propias de grupos rural – tradicionales, las cuales se veían expresadas en sus estilos de vida, instituciones y modos de habitar en la ciudad,

“Traen con ellos como todo inmigrante su cultura, revelada por el color de su tez, trajes, forma de hablar, costumbres, muebles, formas familiares de unión libre e ilegitimidad en alto porcentaje, educación, tradiciones, alimentación, moral, diversiones, relaciones sociales, psicología, atención a la salud y vicios. Ya lo indica el rancho que construyen igual a los rancheríos míseros del interior [...]” (CNV, 1958: 16).

De este modo, se evaluaba que la población de villas se encontraba en un estado de “transición cultural” entre estructuras rural-tradicionales y urbano – modernas. La vivienda era considerada una dimensión del “problema”, pero su núcleo central radicaba en las personas “Es evidente que los problemas de la cultura y de las costumbres no se arreglan sólo con proporcionar casas. Ni siquiera aumentar salarios. Son problemas básicamente humanos; residen en la personalidad de los individuos. La industrialización no los corrige por sí misma; por el contrario todos los países evolucionados del mundo pasaron por tales alternativas” (CNV, 1958: 18). De esta manera, comenzaba a definirse a nivel local una mirada estigmatizante del sujeto villero.

En este marco, se recomendaba la erradicación de las villas y el traslado de su población a conjuntos de vivienda construidos para tal fin. Los villeros debían recibir además un profundo aleccionamiento en el uso de las mismas, “Es evidente que las nuevas viviendas a ofrecérseles debieran ser de transición, para educarlos en el nuevo uso de pisos, cocinas, en la higiene, agua y evacuación de deshechos, elevando su nivel cultural y social, haciéndoles adquirir muebles sencillos y fuertes.” (CNV, 1958: 17). Pero la política no se limitaba a la dimensión habitacional, sino que incluía durante todo el proceso el desarrollo tareas educación comunitaria y asistencia social para el mejoramiento “humano y social” de la población (ver figura 13). Estos fueron los lineamientos adoptados en el Plan de Emergencia.

El plan, de alcance nacional, fue ejecutado por el Banco Hipotecario de la Nación. Se preveía que la construcción de los barrios para relocalizar a la población villera se realizara en dos etapas. La ejecución de las viviendas fue encomendada a empresas privadas. La primera etapa sufrió grandes demoras, finalizando recién durante el gobierno de Guido (1962-1963). De hecho solo se construyeron seis de los dieciocho conjuntos habitacionales previstos.

Los barrios estuvieron conformados por unidades de vivienda mínima –de 50 m²-, y equipamiento colectivo –“centros comunales”, escuelas, destacamentos policiales, etc.-. En general se localizaron en áreas periféricas tanto en la ciudad como en los municipios de la provincia de Buenos Aires (Yujnovsky, 1984).

La operatoria incluyó también actividades de asistencia social y educación comunitaria con el fin de facilitar el “proceso de adaptación” e “integración” de los villeros a las estructuras urbano - modernas. Se estimulaba, además, la creación de “juntas vecinales”, las cuales

Figura 13. El plan de Emergencia: el Barrio INTA y el Barrio Piedrabuena (1965)



La foto, que data de 1965, muestra el antiguo Barrio Piedrabuena y el Barrio INTA, localizados en Villa Lugano. El primero fue construido en el marco del Plan de Emergencia, para relocalizar población de villas y desarrollar allí un proceso de *re-educación* y *re-adaptación* a la ciudad. El Barrio INTA (o villa 19) comenzó a formarse en la década 1940 pero se consolidó en la de 1950. Ambos reflejan la misma voluntad de forma, sin embargo, la existencia de INTA es previa al Piedrabuena, por lo que el segundo reproduce caprichosamente la forma del primero, como si fuera un ejemplo del *orden* y la *urbanidad* que contrasta con el *desorden* y la *ruralidad* de la villa.

“reemplazarán con el tiempo a la administración oficial en el manejo y organización de tareas comunales y presentarán al respectivo municipio sus pedidos y sugerencias” (CNV, 1956: 55). Esto implicaba el reemplazo de las organizaciones creadas por los propios villeros.

Siguiendo las recomendaciones del plan, en la ciudad de Buenos Aires el Consejo Deliberante sancionó algunos proyectos de resolución con el fin de adoptar medidas coyunturales hasta tanto se completaran las erradicaciones. La resolución 14.447 de 1958 autorizó la instalación de baños y duchas colectivas, lavaderos y vertederos de basura en algunas villas. Mientras que la resolución 14.449 –sancionada el mismo año- prohibió la creación de nuevas villas y el crecimiento de las existentes. Un año más tarde, la resolución 15.694 sintetizó las dos anteriores. Contempló, por un lado, la provisión de servicios de saneamiento y recolección de residuos, siempre y cuando no implicaran inversiones fijas. Y enfatizó, por otro lado, la necesidad de realizar censos periódicos que permitieran vigilar los movimientos al interior de los barrios, de estimular a la población para que regresara “voluntariamente” a sus lugares de origen, e interpeló al Ministerio del Interior de la Nación para que contralara la inmigración proveniente de países limítrofes. La sanción de estas resoluciones se produjo el mismo año en que se fundó la primera organización de tercer grado de villas, la Federación de Villas y Barrios de Emergencia.

En 1962 se creó la Comisión de Erradicación de Villas (Decreto 521/1962) en la órbita del Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación con el fin de que asumiera el diseño, implementación y ejecución de las erradicaciones. El organismo impulsó la relocalización de los habitantes de villas en barrios de viviendas prefabricadas –sector de la industria que ya en el Plan de emergencia se recomendaba estimular-. En este marco se originaron los “Barrios CEVE”. Se trataba de viviendas construidas con chapas de zinc curvadas, de escasas dimensiones, y con servicios precarios. Su producción se financió con fondos del presupuesto nacional. La precariedad de las soluciones habitacionales impulsadas, implicó que los barrios CEVE fueran rápidamente desestimados en la política de erradicación. La Comisión de Erradicación de Villas fue disuelta diez meses después de su creación (Decreto 12.029/ 1962).

En 1964 el Congreso Nacional sancionó la ley 16.601. La norma encargaba a la Nación la ejecución de un plan de viviendas para el realojamiento de la población y al municipio el diseño y ejecución de la operatoria de erradicación. En este marco, el Consejo Deliberante de la ciudad encomendó al Departamento Ejecutivo del municipio el diseño de una operatoria de erradicación y definió las bases programáticas en las que debía sustentarse (Ordenanza 20.220/65). Se trató del primer instrumento jurídico de la ciudad que reunió un cuerpo sistematizado de regulaciones, con el objetivo de formular un programa propio de erradicación. Esto coincidió temporalmente con las propuestas de reestructuración del sudoeste de la ciudad (ver capítulo 1). Precisamente, la ordenanza explicitaba que las erradicaciones debían comenzar con las villas localizadas en el Parque Almirante Brown.

La norma permitía relocalizar transitoriamente en forma precaria las villas asentadas en terrenos “necesarios” para la ejecución de obras de desarrollo urbano. Reafirmaba, asimismo, la necesidad de frenar el crecimiento poblacional así como la formación de nuevas villas. Contemplaba tres alternativas para relocalizar a la población: i. la construcción de barrios de viviendas económicas en terrenos fiscales de jurisdicción del Estado nacional o de la Provincia de Buenos Aires, ii. la implementación de sistemas de autoconstrucción de vivienda en terrenos propuestos por el municipio, iii. el ofrecimiento en venta o alquiler de una proporción –no especificada- de las viviendas construidas, en construcción, o a construir en el perímetro de la ciudad. Se proponía, además, que las tareas de asistencia social se orientaran a la “organización y desarrollo de la comunidad” con el fin de favorecer “la creación de condiciones que posibiliten la erradicación” (artículo tercero de la Ordenanza 20.220).

Finalmente, el Departamento Ejecutivo debía actuar de manera coordinada con la Comisión Nacional de Erradicación de Villas –creada en 1964 a través del decreto 7.807- en el proceso erradicador. Las tareas de “asistencia social” serían asumidas por la Dirección de Acción Social del municipio, pudiendo involucrar cuando se lo considere necesario el Consejo Nacional de Asistencia Social. Los fondos para financiar la operatoria serían gestionados ante el Banco Hipotecario Nacional, pudiendo solicitar también recursos financieros a otros organismos nacionales e internacionales.

Partiendo de estos lineamientos se diseñó el Plan Piloto de Erradicación de las villas 5, 6 y 18 del Parque Almirante Brown. El mismo comenzó a ejecutarse a mediados de la década de 1960 a través de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), con fondos provenientes de un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El plan se estructuraba en tres etapas: la primera, consistía en un **plan de prioridades de obras**, que preveía la realización de un conjunto de obras de servicios básicos con la colaboración de los propios pobladores; la segunda se trató de un **plan de congelamiento** cuya finalidad era detener el crecimiento poblacional de las villas; y la tercera era la **erradicación**, que combinaba estrategias de cooptación y disuasión de la población respecto de su permanencia en el barrio. Dichas estrategias involucraron procesos de *educación urbana* para facilitar la *adaptabilidad* de los villeros al nuevo entorno, y la promulgación de normativa para evitar que encontraran amparo en alguna ley vigente. Se buscaba asimismo el ahogo de posibles focos de resistencia a la erradicación. En caso de que esas resistencias persistieran, se proponía dar intervención a la policía.

En 1967 el gobierno de facto autoproclamado “Revolución argentina” realizó a partir de datos estimativos un nuevo diagnóstico acerca de las villas y sus habitantes.

El informe partía de la idea de que el origen de las villas estaba asociado a disfunciones regionales, señalando que el “estado de subdesarrollo de algunas regiones” había favorecido las migraciones internas en el país. La ciudad era definida como un medio urbano-industrial, habitado por una comunidad urbana específica. Indicaba que los villeros participaban de las actividades económicas pero no estaban integrados a la vida comunitaria. Esta población tampoco participaba de las instituciones socio – jurídicas, quedando al margen de las regulaciones en torno a las cuales se organizaba la “comunidad”. De tal modo, las villas eran consideradas “islotos o terrenos de nadie” en los que ni los organismos estatales, ni la comunidad urbana ejercían control. Las mismas se caracterizaban, además, por su desorganización interna. Esa ausencia absoluta de participación y cohesión las convertía en “focos propicios a los desajustes sociales” (MBS, 1968: 9).

En este diagnóstico comenzó a desarrollarse también la idea de que la villa –y los villeros– constituían un “problema social” en tanto afectaban a la comunidad urbana –de la que, según esta mirada, ellos no formaban parte –, alterando el orden público. En primer lugar, se enfatizaba su calidad de “intrusos” y “usurpadores”, señalando de este modo la violación de la propiedad privada. En segundo término, se resaltaba que la “retención discrecional” de terrenos por parte de la población villera impedía la realización de obras públicas, que beneficiarían al conjunto de la comunidad urbana. Finalmente, se señalaba que las precarias condiciones de higiene de las villas impactaban en la salud de sus habitantes y del resto de la comunidad, generando costos afrontados socialmente ya que se atendían en establecimientos públicos. Realizadas estas interpretaciones, se concluía que “[...] no es posible que se sigan burlando impunemente normas que establecen el respeto a la propiedad privada y prohíben que se creen situaciones que ponen en peligro la salud y el orden públicos, cuyo reestablecimiento exige luego considerables gastos a la comunidad” (MBS, 1968: 18). Se acentuaba, de este modo, el estigma de la población villera.

La promoción social de los habitantes de las villas era considerada un eje fundamental en el plan. Se señalaba, en este sentido, que “[...] no puede lograrse una elevación integral de los habitantes de las villas sin proveerles mejor vivienda. Pero también es cierto que la sola provisión de una vivienda mejor, sin preparación o educación, sin un cambio de pautas, sin mejoramiento del estado sanitario, será insuficiente para el mismo efecto de elevación integral” (MBS, 1968: 26). Estos fueron los fundamentos del Plan de Erradicación de Villas de Emergencia de la Capital y el Gran Buenos Aires (PEVE).

En 1967, al tiempo que se realizaba este diagnóstico, la ley nacional 17.605 creó el marco jurídico en el que se encuadró el PEVE. Ese año, las inundaciones provocadas por el desborde de los ríos Matanza y Reconquista, habían creado un escenario propicio para su formulación. Sus lineamientos tenían mucho en común con los esbozados en el Plan Piloto de Erradicación del Parque Almirante Brown, pero a diferencia de éste –y de los planes anteriores– el PEVE incluyó un programa de viviendas transitorias. El traslado de la

población de las villas a estas viviendas fue concebido originalmente como una instancia previa a su relocalización en las viviendas definitivas.

Las acciones de *congelamiento* y *promoción social*, fueron consideradas cruciales para el éxito del plan. El proceso erradicador comenzaba con el desembarco del equipo que llevaría adelante las tareas de “acción social” en el barrio. En este marco, se daba inicio a “un proceso de motivación para el cambio, que es aquí el irse de la villa en busca de mejores condiciones” (MBS, 1968: 9), al tiempo que se inducía a los pobladores a colaborar en las tareas de congelamiento. Para ello, se desarrollaban un conjunto de actividades orientadas a desmantelar las organizaciones reivindicativas de las villas, y al sofocamiento de las resistencias que sus habitantes pudieran oponer, incentivando incluso su colaboración en el proceso erradicador.

Para el realojamiento de la población se contemplaban las siguientes opciones: i. la construcción de una vivienda en terreno propio; ii. el traslado a sus lugares de origen; iii. su reubicación en los barrios de viviendas transitorias. El desalojo de los barrios se producía luego de la emisión de una declaración de “zona insalubre” por parte de la Secretaría de Estado de Salud Pública. Luego, se producía la demolición inmediata de las viviendas, y se destinaban los terrenos en donde se habían emplazado las villas a fines alternativos⁵⁴.

En los Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT) las viviendas eran desmontables, de escasas dimensiones y construcción precaria, pero contaban con infraestructura básica de servicios⁵⁵. El fin, era que sus moradores “se sintieran allí de paso”. Estos barrios fueron construidos en general en terrenos lejanos a la localización original de las villas⁵⁶. Los NHT eran concebidos como una instancia del proceso de *adaptación* de los villeros a la ciudad y de *integración* a la *comunidad urbana*, “El objetivo principal que deben cumplir estas

⁵⁴ En el Decreto Ley 17.605, se habían declarado de utilidad pública y sujetos a expropiación los terrenos de la ciudad y la provincia de Buenos Aires donde se emplazaban las villas. Aquellos que estuvieran en dominio de las autoridades locales “serían solicitados a las respectivas autoridades o expropiados a falta de acuerdo” (artículo 5°).

⁵⁵ El plan proponía que el espacio cubierto de las viviendas fuera de 22,5 m². Sin embargo, éste fue incluso menor, alcanzando en varias viviendas sólo 13,30 m². Además, las viviendas fueron construidas de “piso de cemento y paredes de paneles de hormigón. La cubierta del techo era de chapa de zinc galvanizada, careciendo de algún material que cumpliera la función de aislamiento térmico. El cielo raso llevaba “chapadur” (Aguirre, 1977: 87).

⁵⁶ Los pobladores de la villa 4, por ejemplo, fueron relocalizados desde su emplazamiento original –en lo que actualmente es la intersección de la autopista Dellepiane y la Av. Perito Moreno- al NHT San Ignacio, localizado en municipio de San Martín.

localizaciones es, además de alojar mejor, servir como centros de adaptación para facilitar y acelerar el proceso de cambio de las familias” (MBS, 1968: 10). A través de las tareas de acción social, se estimulaba “con estrictez y dureza el deseo de algo mejor”. En esta etapa, se desarrollaban tareas orientadas a la promoción de “nuevas pautas de vida conscientemente aceptadas”, esto implicaba “[...] educar y capacitar mejor para la vida doméstica, para la profesión u ocupación, para la vida, en una palabra, en una ciudad industrial. Dar seguridad y confianza en sí mismo, motivar e instrumentar el esfuerzo que cada ciudadano debe poder aplicar en la conquista del mejor nivel de vida al que aspira para *tener más y ser mejor*” (MBS, 1968: 28). Los villeros podrían ser trasladados a las viviendas definitivas cuando los asistentes sociales determinaran su “aptitud” para habitar en las mismas.

La implementación del plan involucraba un complejo organigrama. La coordinación y supervisión estuvo a cargo de un delegado designado por el Ministerio de Bienestar Social de la Nación. La Secretaría de Estado de Vivienda (SEV) asumió las tareas referidas al diseño e implementación de la operatoria de construcción de viviendas, contando para ello con el apoyo del Banco Hipotecario Nacional y del Comando de Ingenieros del Comando en Jefe del Ejército. Las tareas de promoción social y la administración de las viviendas construidas fueron realizadas por la Secretaria de Promoción y Asistencia a la Comunidad (SEPAC), y organismos estatales de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires. Las tareas referidas al “saneamiento ambiental” de los terrenos de las villas desalojadas, asistencia médica, y “educación sanitaria” fueron asignadas a la Secretaría de Salud Pública, que actuó con el apoyo organismos de la provincia y la ciudad. El plan se financió con recursos provenientes de la administración nacional, provincial y del municipio de Buenos Aires, así como con créditos otorgados por organismos internacionales.

En el marco de esta operatoria se erradicaron varias villas de la ciudad, tanto del sector norte como del sector sur (ver capítulo 1). En algunos casos, la población fue relocalizada en su totalidad en los Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT). En otros las relocalizaciones se realizaron de acuerdo a la estructura de ingresos, condicionando de este

modo la localización en la estructura urbana a la capacidad de pago de las familias. Ejemplo de ello fue la relocalización del Barrio Lacarra. En este caso, la población de mayores ingresos fue reubicada en el conjunto urbano Lugano I y II; los que se encontraban en una situación de ingresos más desfavorable fueron relocalizados en el conjunto Ciudad General Belgrano, ambos emplazados en terrenos relativamente próximos a la localización original. Finalmente, la población de menores ingresos fue alojada en los NHT San Petersburgo y Crovara –localizados en el partido de La Matanza- (Aguirre, 1977).

La ejecución de los programas de vivienda transitoria y definitiva estuvo temporalmente desfasada, e incluso la mayor parte de los conjuntos de vivienda definitiva para realojar a la población que ya estaba habitando en los NHT, nunca llegaron a construirse. De este modo, los núcleos de vivienda transitoria, con toda su precariedad, terminaron convirtiéndose en el alojamiento permanente de la población erradicada. Además, algunos de ellos fueron emplazados en terrenos inundables reproduciendo situaciones que supuestamente el plan intentaba mejorar⁵⁷.

2.2 Entre la erradicación y la radicación: debates e intervenciones en la primera mitad de la década de 1970.

En la década de 1970 comenzaron a cobrar fuerza nuevos enfoques en los debates sobre la marginalidad. Estos sostenían que la marginalidad era una posición en el marco de determinadas relaciones de dominación. Rechazaban de esta manera el enfoque dual que había caracterizado estos debates. Simultáneamente en el nivel local, los resultados del PEVE –y de las intervenciones anteriores-, eran fuertemente criticados por algunos de los técnicos de la CMV. En este marco, ese grupo de técnicos comenzó a delinear un plan alternativo de erradicación. Se trató del Plan Piloto de la Villa 7 –que estaba localizada en el barrio de Mataderos-. La propuesta, de carácter experimental, estuvo basada en la participación de la población residente en la villa en el diseño del programa, así como en la implementación y ejecución del mismo.

⁵⁷ Tal fue el caso de los Núcleos Habitacionales Transitorios: Santa Rita, ubicado en el partido de San Isidro; Santos Vega y las Achiras, ambos localizados en el partido de La Matanza; y Zavaleta y Osvaldo Cruz, emplazados en la ciudad de Buenos Aires (Aguirre, 1977).

El Plan partía de una construcción del sujeto villero diametralmente opuesta a la de las intervenciones estatales previas, alejándose también de los enfoques de las teorías de la marginalidad. Aquí el villero no se revelaba un sujeto atravesado por “estructuras tradicionales” ni absolutamente desintegrado, sino que se trataba de un sujeto integrado y con capacidad de transformar sus condiciones de inserción en la ciudad. Como veremos en el próximo capítulo esta representación fue posible, en parte, gracias a la actividad que las organizaciones barriales y federativas de villas venían desarrollando desde la década de 1950.

El primer paso para la implementación de la propuesta fue establecer vínculos con las organizaciones de la villa. La principal instancia para la toma de decisiones, fueron las asambleas generales entre los habitantes del barrio y el equipo técnico de la CMV. Complementariamente, se organizaron instancias específicas entre los habitantes del barrio y entre los técnicos municipales con el fin de generar espacios más acotados de debate. El plan involucró en una etapa inmediata la realización de mejoras de infraestructura urbana y de servicios en el barrio, así como en las viviendas más deterioradas. Estas mejoras fueron realizadas por la propia población del barrio, con asistencia del equipo técnico y materiales provistos por el municipio. En una segunda etapa se dio inicio a las obras para la construcción de conjuntos de vivienda en un terreno lindero a la localización original de la villa. El diseño de los conjuntos y las viviendas se realizaron respetando los acuerdos alcanzados en las asambleas. Esto permitió que las soluciones fueran adecuadas a las necesidades de los habitantes. Asimismo, se contrató –según las reglamentaciones laborales vigentes- a algunos de los habitantes de esta y otras villas para la ejecución de las obras, incluyendo además la contratación adicional de algunas empresas privadas (Cedrón, 2000).

La experiencia fue interrumpida por decisión del Estado nacional y municipal. En este sentido, durante los años del gobierno peronista (1973-1976), las organizaciones villeras de primer grado, el Movimiento Villero Peronista, y algunos técnicos y asistentes sociales de la CMV – que estaban involucrados en el plan de la villa 7-, propusieron que la política de villas se orientara a la radicación de los barrios, incluyendo la participación activa de los

pobladores en su diseño y gestión. Sin embargo, esto contradecía los lineamientos del Plan Trienal, donde se contemplaba la construcción de vivienda como una de las estrategias para activar la economía. Las villas estaban enmarcadas en el Plan Alborada, gestionado por el Ministerio de Bienestar Social -cuya conducción estaba en manos de sectores liberal conservadores del peronismo-, que proponía la construcción de vivienda con financiamiento estatal, a través de empresas privadas. Inicialmente se proponía la erradicación de las villas que por sus “dimensiones, ubicación y características del terreno” no permitieran otro tipo de soluciones, permitiendo la ejecución de proyectos de radicación en los barrios que no presentaran “estas dificultades” (MBS, 1973:7).

La correlación de fuerzas en el partido gobernante y entre los organismos nacionales y municipales involucrados en la política de villas se fue modificando. La CMV fue perdiendo espacio a medida que el MBS obtenía cada vez más apoyo del ejecutivo nacional para intervenir en los barrios. En este contexto, los villeros no lograron obtener el reconocimiento necesario para intervenir activamente en el diseño y gestión de la política de la que eran objeto. Las intervenciones estatales se realizaron en el marco del Plan Alborada. A pesar de la propuesta inicial, no se ejecutó ningún proyecto de radicación, por el contrario: se erradicó el barrio Sildañez de la villa 31.

2.3 La especificidad de la política de erradicación durante la dictadura militar de 1976-1983.

Durante la dictadura miliar de 1976-1983, la política de villas continuó en la línea de la erradicación. Sin embargo, el diagnóstico y las intervenciones desarrolladas en este marco se diferenciaron de los periodos anteriores.

En primer lugar, las operaciones se concentraron en la Ciudad de Buenos Aires, y formaron parte de una política urbana orientada a la “modernización” de la ciudad (Gorelik, 2004). En este sentido, la Ordenanza 33.652/1977 de erradicación de villas, se enmarcó en las pautas establecidas en el Código de Planeamiento Urbano -sancionado el mismo año a

través de la Ordenanza 33.387-, a través del cual se deseaba reorientar el desarrollo urbano de la ciudad (ver capítulo 1).

En segundo lugar, el plan de erradicación se limitó a la escueta ordenanza mencionada, donde se realizaban un conjunto de enunciados de carácter general, omitiendo especificaciones programáticas sobre los recursos materiales, financieros e institucionales – excepto por la mención de la CMV- de la operatoria. De hecho, la erradicación de villas durante este periodo, no demandó especificaciones en ese sentido, ya que se limitó, en términos del propio Del Cioppo, a “crear una frontera en la avenida General Paz [...]” (diario Clarín, jueves 19 de marzo de 1981).

En tercer lugar, la política de erradicación se había basado históricamente en el desalojo de los barrios y el traslado de su población a viviendas definitivas o transitorias, bajo el criterio de que ésta estaba desintegrada de la ciudad y su sociedad. La política de erradicación de la dictadura, en cambio, estuvo orientada al desalojo compulsivo de los barrios sin considerar ni intervenir en el alojamiento posterior de los villeros, excepto cuando intentaban regresar a la ciudad en cuyo caso eran expulsados nuevamente, o detenidos. La balanza en la política de villas se inclinaba así única y exclusivamente a la protección de la propiedad privada y la operatoria de mercado.

El gobierno de la dictadura reforzó el estigma del villero invocando a la propiedad individual como principal principio rector de la vida cívica. El acceso a la vivienda y a la ciudad debía dirimirse –según este gobierno- en el mercado, con el criterio de que este mecanismo aseguraba iguales condiciones de partida. En este marco, afirmaba que “La descategorización de las villas es un paso fundamental. La política seguida en años anteriores había otorgado una suerte de “status” especial al villero y, con él, una serie de ventajas: muchos por ejemplo, no pagaban los servicios públicos. Ahora, en cambio, se pretende que cada uno asuma las responsabilidades que le corresponden, en pie de igualdad con el resto de los habitantes” (MCBA, 1980). En un periódico de circulación masiva, el Intendente Cacciatore, señalaba que “Hasta la fecha hemos desalojado a 145.000 personas, que vivían en forma ilegal sin tener que pagar un solo peso. Estamos convencidos de que el

techo tiene que pagárselo cada uno.” (Clarín, 30 de Junio de 1980, página 10). El villero era presentado como un individuo desintegrado de la vida cívica y como una amenaza al orden público, “El tema de las villas no se limita a un problema de vivienda: implica una falta de asimilación de las pautas de vida ciudadana. El camino seguido por la Municipalidad para frenar este proceso de desintegración social comprende tres etapas” (MCBA, 1980).

Según esta perspectiva, los habitantes de villas se caracterizaban por su tendencia a violar sistemática y deliberadamente la operatoria de mercado y la propiedad, que eran considerados los principios organizadores de la vida social. En este sentido, el Dr. Guillermo Del Cioppo –subsecretario de la CMV- afirmaba “No es que no pueden pagar, sino que se trata más bien de un problema cultural”, señalando también que “En las villas funcionaban industrias” y “se refugiaban malvivientes que imponían su ley y su autoridad”. Afirmaba que tras su erradicación “se produce una sensible disminución de los casos de tuberculosis y sífilis, y también del índice de delincuencia” (Clarín, jueves 19 de marzo de 1981).

La política de erradicación se estructuró en tres etapas, que fueron ejecutadas de manera simultánea. El **congelamiento** de las villas tenía por objeto frenar el ingreso de familias a las mismas, tanto si llegaban por primera vez como en el casos de las familias erradicadas que se atrevían a regresar. Para ello se instalaron en cada una de las villas puestos de vigilancia y control, se realizaron relevamientos censales, se numeraron las viviendas, y se entregaron certificados de asentamiento precario en los que constaban los datos de la vivienda, la familia y un titular. Asimismo, el perímetro de algunas villas fue cercado con alambre. El **desaliento** pretendía motivar a las familias a abandonar el barrio prohibiendo todo tipo de actividad social, y de actividad comercial en y con las viviendas. También se recurrió al ejercicio de la violencia psicológica, física y verbal. La **erradicación** se realizaba otorgando un plazo temporal ínfimo a las familias para que abandonaran sus viviendas, pasado ese plazo eran desalojadas por la fuerza y se procedía a la demolición de sus viviendas. La familia era trasladada contra su voluntad y abandonada en algún partido de la provincia de Buenos Aires. La ordenanza de erradicación enunciaba algunas alternativas para realojar a la población, sin embargo solo se ejecutó con condiciones

excluyentes y desfavorables el otorgamiento de algunos créditos hacia el final del periodo. El alcance de esta modalidad fue limitado en cuanto al número de familias que tuvieron acceso y en cuanto al monto, muy inferior a los precios de mercado de los terrenos (Bellardi y De Paula, 1986).

La ejecución de la política fue efectiva en cuanto al cumplimiento de sus objetivos, colaboró con ello el hecho de haberse desarrollado en el marco de un gobierno represor y autoritario. Las intervenciones en villas realizadas durante el periodo forman parte del terrorismo de Estado, sus marcas aún persisten en la población que las sufrió.

2.4 Síntesis y reflexiones parciales del capítulo 2

Las primeras intervenciones en las villas estuvieron orientadas al desalojo de los barrios. Las mismas fueron promovidas por iniciativa privada y contaron con el aval del poder judicial, que actuó en defensa de la propiedad privada.

La política de erradicación se originó en la década de 1950, cuando las villas comenzaron a ser visualizadas como un problema, y se extendió hasta los primeros años de la década de 1980. En este marco, se definieron marcos jurídico-normativos específicos, se generó un cuerpo sistematizado de procedimientos y se apeló al uso de la técnica y de la fuerza. Simultáneamente, se construyó desde los organismos estatales una mirada estigmatizante del sujeto villero retomando algunos de los enfoques desarrollados en el marco de los debates sobre la marginalidad.

El primer diagnóstico estatal sobre las villas argumentaba que las condiciones de hábitat de los barrios eran producto de los estilos de vida de sus habitantes, que eran relacionados a su vez con sus –supuestos- patrones culturales rural- tradicionales. Se infería de esta manera que el problema radicaba en la “naturaleza” de la población de villas.

El Plan de Emergencia -que fue primer el plan de erradicación–, estuvo basado en esas consideraciones. Allí se propuso el desalojo de los barrios y la relocalización de su

población en viviendas definitivas, contemplando en el proceso acciones orientadas a la re-educación de los villeros para facilitar su “proceso de adaptación a la ciudad”.

Las erradicaciones se enmarcaron también en definiciones más abarcativas. Así, por ejemplo, las intervenciones de reestructuración y renovación contempladas en el Plan de 1958-62 para el sudoeste de la ciudad, involucraron el diseño del Plan Piloto de Erradicación de las villas 5, 6 y 18 del Parque Almirante Brown. En esta operatoria, se consolidó “el congelamiento de las villas” como una etapa del proceso erradicador, la cooptación de las organizaciones villeras como una acción necesaria del mismo, y a la policía como un actor en las intervenciones.

Promediando la década de 1960 se elaboró un segundo diagnóstico, en donde nuevamente se relacionaban las condiciones de hábitat de los barrios con unas supuestas características de sus habitantes. En este diagnóstico comenzó a enfatizarse también que los villeros eran “usurpadores” e “intrusos”. De este modo, se asignaba un carácter intencional a la transgresión a la propiedad que las villas involucraban, atribuyéndoles a los habitantes de estos barrios la responsabilidad de atentar contra “el orden público”. Se tergiversaba así el sentido de esta transgresión y de las villas en sí mismas, haciéndolas aparecer como el resultado de una acción deliberada en vez del producto del propio orden urbano que el Estado defendía.

Estos fueron los argumentos que sustentaron al PEVE, que propuso el desalojo y relocalización de la población de villas en Núcleos Habitacionales Transitorios. Una vez completado el proceso de adaptación a la ciudad y a la sociedad urbana, los villeros podrían ser trasladados a viviendas definitivas. Se radicalizaba de esta manera la propuesta del Plan de Emergencia de 1956, retomando a su vez algunos de los lineamientos definidos en el Plan de Erradicación de las villas del Parque Almirante Brown, como por ejemplo la cooptación de las organizaciones villeras para facilitar el proceso erradicador y el “congelamiento” como etapa clave del mismo. La policía y el ejército eran incluidos en la implementación y ejecución de la operatoria.

Aunque uno de los objetivos enunciados en estos planes era la “integración” de la población villera a la ciudad, no hicieron más que reproducir la desigualdad urbana. Las viviendas definitivas y transitorias estaban construidas con materiales inadecuados y tenían magras dimensiones, reproduciendo de esta manera las situaciones de precariedad habitacional y hacinamiento. Los barrios estaban localizados en terrenos periféricos y a menudo inundables y/o próximos a basurales.

Hacia la década de 1970, comenzaron a cobrar fuerza otros enfoques en los debates sobre la marginalidad. Estas miradas sostenían que los habitantes de las villas no estaban al margen de la ciudad y la sociedad, por el contrario: estaban integrados en el marco de determinadas relaciones de dominación. A nivel local, además, los resultados de los planes de erradicación habían motivado críticas entre algunos de los técnicos municipales.

En este contexto se impulsó el desarrollo de una experiencia piloto de erradicación con criterio de radicación en la villa 7, localizada en el sudoeste de la ciudad. El plan se basaba en un diagnóstico completamente distinto a los elaborados previamente. Se consideraba que los villeros estaban integrados a la sociedad, y que tenían el derecho y la capacidad de transformar sus propias condiciones de inserción en la ciudad. El plan se diseñó y ejecutó con la participación de los habitantes del barrio.

A pesar de que esta experiencia fue evaluada positivamente por los habitantes de la villa y los técnicos municipales que participaron en ella, no se promovieron otras intervenciones con estas características durante el periodo. En cambio, las villas fueron afectadas al Plan Alborada, que impulsó la relocalización de los villeros en conjuntos de viviendas definitivas, de baja calidad y localizadas en terrenos lejanos a la ubicación original de los barrios.

El gobierno de la dictadura militar de 1976-1983 realizó su propia caracterización de las villas y sus moradores. En aquella, la transgresión a la propiedad y a la operatoria del mercado no sólo aparecía como un acto deliberado, sino además como una característica intrínseca de la personalidad de los villeros. Según esta perspectiva, las villas eran

territorios en donde se producían procesos de “desintegración social”. Sus habitantes eran presentados como un “peligro” para el resto de la sociedad, radicalizando de esta manera la estigmatización del sujeto villero.

Estas miradas eran difundidas en el marco de un proceso que buscaba imponer el régimen de propiedad y de mercado como principios rectores de la vida cívica, subsumiendo el derecho a la vivienda –entre otros- a la capacidad de pago de los hogares. En este marco, y a diferencia de lo que ocurrió en periodos anteriores, las erradicaciones se limitaron a la expulsión coercitiva de los villeros de la ciudad, sin considerar soluciones habitacionales para su realojamiento. Las metodologías empleadas en las mismas estuvieron basadas en el ejercicio de la violencia, formando parte del terrorismo de Estado.

Estos fueron los marcos generales en el que se desarrollaron los procesos de PSH en las villas durante este periodo. En el próximo capítulo abordaremos su evolución en Barrio INTA.

Capítulo 3 Los procesos de producción social del hábitat en Barrio INTA durante la política de erradicación de villas (1943 – 1983)

Los Procesos de PSH se inscriben en el conflicto por la apropiación y uso del suelo urbano y pueden ser alentados, tolerados, o desactivados por las políticas públicas (Rodríguez et. Al., 2007).

Hasta 1983 la política de villas se orientó al desalojo de los barrios. Para ello se iniciaron procesos judiciales, se sancionaron normas y se diseñaron diferentes planes de erradicación. Las intervenciones en el territorio fueron ejecutadas por organismos estatales de nivel nacional y/o municipal con la colaboración, en ocasiones, de las fuerzas represivas del Estado.

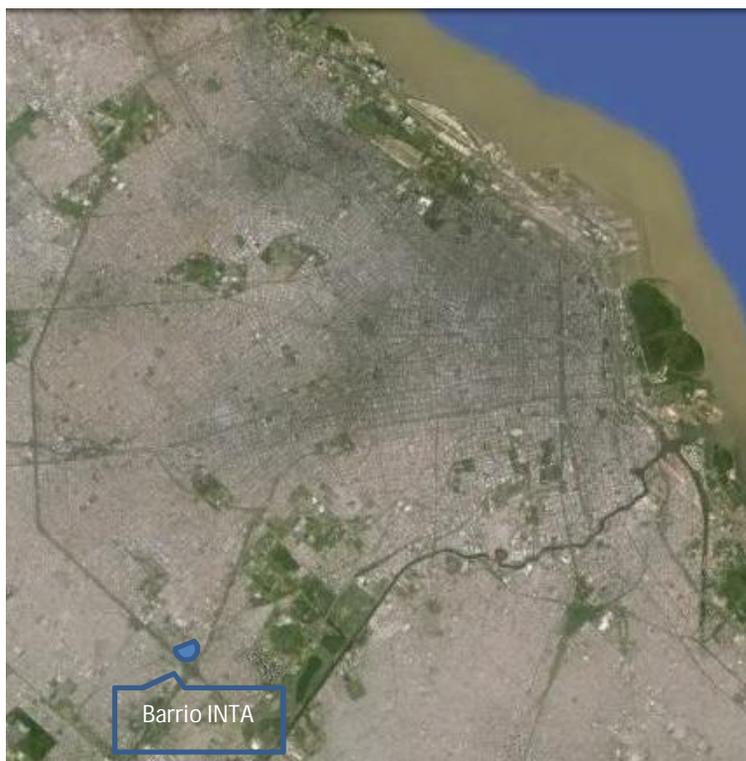
El objetivo de este capítulo es mostrar cómo se desarrollaron los procesos de PSH en el marco de la política de erradicación, a partir del estudio de caso de Barrio INTA.

3.1 El origen de Barrio INTA

3.1.1 “Acá antes no había nada...todo era campo”

El Barrio INTA (o villa 19) se encuentra localizado en el barrio de Lugano, en el sudoeste de la ciudad (ver figura 14). La autopista Dellepiane, las Av. General Paz y las vías del ex ferrocarril Gral. Belgrano marcan sus límites. Al momento de formación del barrio, parte de los terrenos donde éste se emplaza actualmente eran de dominio privado, los linderos a las vías eran jurisdicción del ferrocarril, y los adyacentes a la fábrica textil INTA pertenecían al Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación.

Figura 14: Localización de Barrio INTA en la Ciudad de Buenos Aires (2012)



Fuente: elaboración propia

En 1940 estos terrenos no estaban parcelados, ni poseían ningún tipo de infraestructura urbana (ver figura 15). La Av. General Paz era un camino de tierra y la autopista Dellepiane no había sido construida. El predio de la fábrica INTA –de la que el barrio recibe el nombre- aún no existía, sólo se localizaba en el área la metalúrgica CAMEA S.A –actualmente Aluar-. Su entorno inmediato estaba compuesto de tejido discontinuo y de baja densidad. En ese momento se encontraba en funcionamiento la Quema del Bajo Flores, y en sus proximidades –así como en la propia Quema- habían comenzado a formarse varias villas de emergencia.

Las primeras familias que habitaron lo que actualmente conocemos como Barrio INTA, llegaron allí en 1943. Poco tiempo después se construyó el predio de la fábrica INTA y se iniciaron las obras de la autopista Dellepiane, simultáneamente nuevas familias se agregaron a las originales conformando un pequeñísimo núcleo urbano. Algunos de los

antiguos pobladores de INTA relatan las características originales del entorno de la villa “[...] a esto no se le daba importancia, esto estaba muy desintegrado por el asunto que era un basural, después se fue llenando de gente [...]” [Carballo, ex habitante de Barrio INTA, en Instituto Histórico, 1999: 13]; “[...] Acá antes no había nada...todo era campo [...] había un corralón de vacas, y acá a la derecha otro...había un tambo [...]” [René, en Instituto Histórico, 1999:2]. En este sentido, la formación de INTA –así como la de otras villas del área- se produjo cuando el sudoeste de la ciudad recién comenzaba a desarrollarse.

En 1956, el barrio estaba habitado por 312 personas que residían en 56 viviendas (CNV, 1958). Seis años más tarde, la población de INTA se había cuadruplicado alcanzando los 1.258 habitantes, y la cantidad de viviendas se había quintuplicado llegando a 303 (MCBA, 1963). También su entorno inmediato mostraba mayores niveles de consolidación (ver figura 16). Los partidos de la Provincia de Buenos Aires –entre ellos el partido de La Matanza, lindante a Lugano- se poblaban vertiginosamente a través de la venta de lotes en mensualidades (Clichevsky, 1975). Lo mismo ocurría con los terrenos ociosos que aún quedaban en Soldati y Lugano. La localización de INTA dejaba de ser periférica a medida que la mancha urbana se expandía, y lentamente el barrio comenzaba a definirse como una “periferia en la centralidad” (Di Virgilio, 2007: 133). En los años siguientes, la población del barrio continuó creciendo. En 1978, la cantidad de habitantes era de 3.392 personas, y el número de viviendas había ascendido a 746 (ver figura 17).

En la década de 1950 la Comisión Nacional de la Vivienda realizó el primer relevamiento censal de algunas villas de la ciudad. Poco después, en 1963, la municipalidad organizó otro censo que abarcó, esta vez, a todas las villas de la urbe. Ambos muestran que la mayor parte de los habitantes de Barrio INTA habían migrado desde sus provincias de origen expulsados por la falta de empleo y oportunidades, e impulsados por las oportunidades de empleo que el desarrollo industrial en la ciudad generaba. En este sentido, algunas antiguas habitantes de INTA nos señalaron, “Vine con mi familia porque a mi marido lo echaron, lo indemnizaron allá en Misiones. Somos misioneros, de El Dorado.” [Sra. Escobar, habitante de Barrio INTA, en Instituto Histórico, 1999:3]. Otras nos relataban, “Mi mamá es de allá, pero ella se vino por el hecho de que allá no pasaba nada y bueno...por intermedio de una

amistad se vinieron acá a buscar trabajo” [Blanca, habitante de Barrio INTA, entrevista realizada en 2010].

De modo que el proceso de formación de Barrio INTA fue impulsado por familias que habían migrado desde sus provincias y países de origen a la ciudad de Buenos Aires buscando trabajo. Los terrenos donde se asentaron poseían aún características rurales. En este sentido, el sudoeste constituía por entonces un área poco poblada, con una infraestructura urbana y de servicios deficitaria, y en donde se habían desplazado los equipamientos –entre ellos, los predios industriales- que no se deseaban en áreas consolidadas de la ciudad. La formación de esta villa –así, como de otras que se emplazaron allí- contribuyeron al proceso de urbanización de la zona.

Figura 15. El área en donde se emplaza actualmente Barrio INTA y su entorno inmediato en 1940



Esta foto aérea tomada en 1940, muestra el área en donde se emplaza actualmente el Barrio INTA. El proceso de formación del barrio comenzó apenas tres años después de la fecha en que la misma fue tomada. Como puede observarse, los terrenos no estaban parcelados y carecían de infraestructura urbana. Su entorno inmediato estaba compuesto de tejido discontinuo y de baja densidad. El sudoeste era un área poco poblada y urbanizada.

Figura 16. El Barrio INTA y su entorno inmediato en 1965



Esta foto aérea muestra el Barrio INTA y su entorno inmediato en el año 1965. Puede observarse que para entonces el barrio se encontraba consolidado. También su entorno mostraba mayores niveles de consolidación: ya se había construido la autopista Dellepiane y se identifica con claridad la Av. General Paz, en los terrenos aledaños a INTA se localizaban algunos predios fabriles y la grilla urbana se encontraba definida y poblada.

Figura 17. El Barrio INTA en 1978



La presente imagen aérea muestra el Barrio INTA 1978. Ese año ya habían sido erradicadas algunas de las familias que habitaban el barrio en marco del proceso de erradicación coercitivo de villas impulsado por la dictadura militar de 1976-1983. Puede observarse que el barrio mostraba una densidad y un nivel de consolidación aún mayor que en 1965 (ver imagen 16).

3.1.2 “No ganaba nada en ese tiempo, trabajaba sí, pero no ganaba nada...”

La formación de villas –así como de otros tipos de hábitat precario- está estrechamente vinculada con las formas de organización de la sociedad. Gran parte de la población que llegó a la Ciudad de Buenos Aires en el marco de las migraciones rural-urbanas, se insertó en la estructura económico-ocupacional de la misma. Sin embargo, sus salarios estuvieron desfasados de los precios del suelo y/o fueron abonados como “jornal”, imposibilitando la compra de una vivienda o un terreno así como el pago de una cuota mensual de alquiler. Este, como veremos, fue el caso predominante entre la población de INTA. En este sentido, la decisión política del Estado de mantener al mercado como el principal mecanismo de acceso al suelo urbano y vivienda implica que la posición de los hogares en la estructura económica resulte un factor crítico en la inserción de los diferentes grupos socioeconómicos a la ciudad⁵⁸.

La llegada a la villa fue, para los hogares de INTA, parte de una larga búsqueda de un lugar en la ciudad. Previamente, las familias habían intentado resolver el acceso a la vivienda a través de la ayuda de parientes, *“Yo vine a la casa de un hermano y a los 3 meses me echaron; entonces salí caminando y me vine por Av. General Paz y acá encontré; era todo un pajonal [...] Entonces, bueno, otra cosa no me quedaba; no tenía donde irme de vuelta para mi pueblo [en la provincia de Corrientes]; estaba solo y me quedé”* [Alberto, habitante de barrio INTA, entrevista realizada en 2009]. Otros habían alquilado una habitación en inquilinatos *“[...] yo vivía en un hotel y... un montón de cosas. Y luego sobrevino mi antiguo matrimonio, y yo me fui a vivir a Ciudadela y lastimosamente las cosas no anduvieron bien...Entonces, viste, tu mochila, tu caballito de ropa al hombro y salgamos a buscar.”* [Cristina, habitante de Barrio INTA, entrevista realizada en 2010].

Los censos de 1956 y 1963 dan cuenta que el nivel de empleo de la población de INTA era alto. El primero de ellos, muestra que el 90,9% de los varones y el 20,3% de las mujeres de entre 15 y 64 años de edad, trabajaban. Muchas de esas personas se habían desempeñado en sus lugares de origen como trabajadores agrícolas (49%). En la ciudad, se habían integrado

⁵⁸ En este sentido, quienes poseen mayores ingresos pueden acceder a suelo de mejor calidad (en cuanto a la localización, y la provisión de servicios urbanos y de infraestructura pública y privada) que quienes tienen una capacidad pago menor.

al sector industrial o se desempeñaban en diferentes oficios –en particular, como trabajadores de la construcción en el caso de los varones y del servicio doméstico en el de las mujeres-. De acuerdo al censo de 1963, el porcentaje de “laboriosidad” en INTA era del 99%⁵⁹. Los empleos predominantes entre la población del barrio no se habían modificado sustancialmente respecto de 1956. En este relevamiento se registró también que aproximadamente el 40% de los jefes de familia eran jornaleros.

En el censo de 1956 se detallaron además los rangos de ingresos de la población del barrio. Según estos datos, la mitad de los varones que trabajaba percibía ingresos menores al salario mínimo, siendo esta relación inferior en el caso de las mujeres trabajadoras. El mismo organismo que realizó el censo, presentó en 1957 un informe en donde señalaba los precios de viviendas económicas. De acuerdo a los precios consignados, y excluyendo el precio de los terrenos, hubieran sido necesarios como mínimo 43,46 salarios mínimos para aspirar a una vivienda de 57 m², y 83,42 para acceder a una de 77 m²⁶⁰.

Teniendo en cuenta los ingresos de la población de INTA, la compra de una vivienda no constituía una posibilidad efectiva. El gran número de jornaleros registrado en 1963, muestra que el alquiler de una casa/departamento o la compra de un terreno “en mensualidades” tampoco constituían una posibilidad. De esta manera, la formación del barrio estuvo impulsada por trabajadores que, habiendo intentado resolver su acceso al hábitat –ya sea alquilando una habitación en un hotel-inquilinato o residiendo de prestado en casa de parientes o amigos-, llegaron a la villa por la imposibilidad de resolver su acceso a la vivienda a través del mercado. Como señalan los antiguos habitantes de INTA, “*Todo eran mis trabajos. Trabajo, trabajo, trabajo; y te pagaban muy poquito, muy poquito.*” [Marisa, habitante de Barrio INTA, Instituto Histórico, 1999: 4]; “[...] *ahí hice una casita de... un ranchito de cajones de PEPSI, de esos cajones la hice, tan pobre que era mire... no*

⁵⁹ Según se especifica en el censo, el porcentaje de laboriosidad se estimaba por el cociente entre la población en edad de trabajar que se encontraba empleada y la población en edad de trabajar que se encontraba desocupada. Se excluía de esa estimación a “las mujeres casadas y en unión extramatrimonial por su desempeño como amas de casa” (MCBA, 1963).

⁶⁰ Específicamente: el 47% de los varones de barrio INTA ganaba entre \$ 200 y 1.199 pesos moneda nacional, y el 44% de las mujeres entre \$ 1 y 399 pesos moneda nacional. En ese entonces, el salario mínimo era de \$ 1.200 pesos moneda nacional (CNV, 1958: 10). Las viviendas de 57m² costaban aproximadamente \$ 52.155 pesos moneda nacional, y las de 77 m² alcanzaban los \$ 100.100 pesos moneda nacional. Ninguno de estos valores incluía el precio de los terrenos, y en ambos casos –según lo señalado en el informe- el precio del m² era inferior al de mercado.

ganaba nada en ese tiempo, trabajaba sí, pero no ganaba nada...” [Paulino, habitante de Barrio INTA, Instituto Histórico, 1999: 6]; “[...] *trabajábamos de sirvienta, trabajábamos en la fábrica, ganábamos muy poco así que para comprar no teníamos; así que fue la solución: encontramos la villa*” [habitante de Barrio INTA, en Instituto Histórico, 2000:2].

3.1.3 “Para adaptarme me costó mucho”

Las condiciones de hábitat del barrio eran precarias. En ese entonces los habitantes de INTA no contaban con ningún servicio público básico –agua, electricidad, gas, y cloacas-, las calles y pasillos eran de tierra. Una antigua habitante nos relataba “[...] *para adaptarme me costó mucho. No teníamos agua, no teníamos luz, [iluminábamos] con velas... [estábamos] en medio del barro. Para colmo, cuando yo me iba al colegio tenía que meterme bolsas de nylon en los pies porque se hundían los zapatos.*” [Blanca].

El acceso al agua se resolvía a través de dos canillas localizadas afuera del perímetro del barrio, “*El agua la sacábamos de allá, de la Avenida General Paz que había [...] una casilla, ahí trabajaban los tipos de limpieza de la General Paz. [...] de ahí nada más, así que vos podías estar todo el día, toda la noche, [...] te dormías ahí esperando que se llenara tu tacho, y esa era el único agua que teníamos [...]; después nos habilitó INTA una canilla de aquél lado, nos daba un agua pero no se podía tomar.*” [Alberto]. Ante la falta de cloacas, se recurrió a la construcción de pozos ciegos, “[...] *el tema cloacal ya te digo, todos pozos ciegos, [...] hacían un bañito sobre el mismo pozo, era una especie de letrina que le dicen...y, era todo, todo así, muy precario, muy precario*” [Roberto, habitante de barrio INTA, entrevista realizada en 2009]. La iluminación se resolvía con velas y lámparas a kerosene, y la calefacción con fogatas, “[...] *había frecuentes incendios porque la calefacción era a leña, a carbón y entonces la combustividad, los materiales con los que se hacían las casas eran fáciles de prenderse fuego y cada dos por tres teníamos un incendio.*” [Roberto]. El municipio no efectuaba la recolección de residuos, los habitantes los quemaban por su propia cuenta.

Las viviendas estaban construidas con materiales inadecuados, muchas (41%) eran íntegramente de cartón. El proceso de ocupación de los terrenos se desarrolló por agregación individual-familias, sin planificación ni organización previa. La estructura urbana del barrio se caracterizó –tal como en las demás villas- por la irregularidad del trazado y la aglomeración de viviendas. Esta organización física fue el resultado de la presión sobre el suelo producida en un contexto de necesidad habitacional, y de la solidaridad –espontánea- de los hogares que se establecieron previamente que permitieron pasivamente el ingreso de más familias resignando terrenos que podrían haberse apropiado ellas mismas.

Las características del barrio fueron interpretadas por la CNV como una consecuencia de los patrones culturales de sus habitantes. Sin embargo, ellos mismos expresaron que en su opinión “era todo muy precario” y que les “costó mucho adaptarse”. Precisamente, en los comienzos de la política de erradicación –a mediados de la década de 1950-, el conflicto por la apropiación y uso del suelo urbano en las villas se expresó en torno a las *formas de habitar* que estos barrios involucraban. De esta manera, mientras la política de villas se orientó a la erradicación de ese tipo de barrios, los pobladores de INTA decidieron organizarse para mejorar las condiciones de hábitat del mismo y transformar así sus *formas de habitar* la ciudad.

3.2 Los procesos de producción social del hábitat en el marco de las políticas de erradicación

3.2.1 “Vamos a organizarnos dijimos”

Previamente a la definición del primer programa erradicación, algunas villas sufrieron intentos de desalojo en el marco de procesos judiciales. Barrio INTA fue una de las villas afectadas por estas iniciativas. Los intentos de desalojo fueron resistidos por sus habitantes. En este marco se desarrollaron las primeras experiencias organizativas, pero éstas se debilitaron una vez superada esta instancia. En este sentido, el diagnóstico de villas

elaborado por la CNV, señalaba que el barrio era “una comunidad desorganizada”. Sin embargo, mencionaba la existencia de dos líderes “antagónicos”. Ese registro da cuenta de que existió allí algún tipo de organización interna.

A mediados de la década de 1950, se adoptó oficialmente el criterio de erradicación de villas. Desde entonces se formuló un importante número de normativas, planes y programas con el fin de erradicar los barrios. Mientras tanto, los villeros fueron consolidando sus organizaciones internas. Tal es así, que en 1958, se fundó la Federación de Villas y Barrios Carenciados. La Federación fue una organización sectorial de segundo grado que asumió la representación de los intereses de los villeros ante los organismos del Estado. Sus principales lineamientos fueron la oposición a los intentos de desalojo, el reclamo de un plan de construcción de viviendas y de mejoras en las condiciones de hábitat de las villas, y la documentación de extranjeros provenientes de países limítrofes (Ziccardi, 1977).

INTA era por entonces un barrio pequeño pero que crecía aceleradamente. A comienzos de la década de 1960, durante el proceso de densificación de la villa, un grupo de vecinos definió reservar parte de los terrenos disponibles para emplazar allí una cancha de fútbol (ver figura 17),

Entrevistadora: “Alberto, recién usted me decía que participó haciendo la canchita”

Alberto: “Y...eso fue una cosa!”;

E: “Ya había mucha gente o todavía no tanta?”;

A: “No, no. Cuando empezó a venirse el barrio, entonces teníamos que dejar un espacio para la cancha”;

E: “¿Eso lo hicieron ustedes?”;

A: “Sí, sí; y la cancha estaba en el medio, en el medio, bien en el medio del barrio [...]” [Alberto].

Rápidamente, se organizaron diferentes equipos de fútbol y campeonatos. Poco tiempo después, comenzaron a participar en los torneos equipos de villas aledañas. La cancha se

transformó en un punto de encuentro, “*Aparte íbamos con las familias enteras, chicos a jugar, y la bendita venta de empanadas ¿me entendés? Era muy sano, te daba gusto ir [...]*” [Cristina]; “*En la cancha convergíamos todos*” [Nicanor, habitante de INTA, entrevista realizada en 2011]. Como señala Ziccardi (1977), este tipo de actividades facilitó el establecimiento de vínculos al interior de cada barrio y con habitantes de otras villas, permitiendo la realización de intercambios sobre los problemas comunes, y aportando asimismo a la construcción de una identidad colectiva.

Promediando la década de 1960, los habitantes de INTA volvieron a organizarse con el fin de mejorar las condiciones de hábitat del barrio, “*vamos a organizarnos dijimos, porque esto era todo barro y todo basural [...]*” [Carballo, ex habitante de Barrio INTA, en Instituto Histórico, 1999:12]; “*...se empezaron a juntar familias que queríamos hacer algo, algún progreso [...]*” [Maria Elena, en Instituto Histórico, 1999:12]. Los procesos de PSH desarrollados en este marco se inscribieron en el conflicto por la apropiación y uso del suelo urbano, que se expresaba por entonces a través de las *formas de habitar* que las villas involucraban.

El primer objetivo de los habitantes de INTA fue la ampliación de la red agua, “*La gente se organiza primero para traer el agua: porque no teníamos agua, nos juntamos bajo el ombú...Se juntaron como sesenta, setenta personas [...]*” [Carballo, ex habitante de Barrio INTA, en Instituto Histórico, 1999:13]; “[...] *hasta que una vez decidimos con todos los vecinos. Mi mamá y mi papá se pusieron a hablar ‘para poner una canilla, para traer agua’, y bueno todos los vecinos [nos pusimos] de acuerdo [...]*” [Blanca]. En este marco, se conformó una Comisión Vecinal y se eligieron sus representantes. Esta, sin embargo, no logró el reconocimiento del ejecutivo local hasta muchos años después de su formación.

Por ese entonces, en el Consejo Deliberante se desempeñaban algunos representantes de partidos sensibles a los reclamos de la población villera⁶¹. Además, las Ordenanzas 14.447 y 15.694 sancionadas a fines de la década de 1950, habían generado un ventana de oportunidad para conseguir algunas mejoras parciales en los barrios (ver capítulo 2). De

⁶¹ Los reclamos de las organizaciones villeras eran impulsados en el ámbito del Concejo Deliberante principalmente por concejales del Partido Socialista Argentino y la Democracia Cristiana (Ziccardi, 1977; Yujnovsky, 1984).

este modo, los pedidos de los habitantes de Barrio INTA se canalizaron en esta primera instancia a través del Consejo y con la colaboración de la Federación de Villas y Barrios Carenciados.

En 1964, se consiguió la sanción de un proyecto de comunicación en el que se solicitaba a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) la instalación de un teléfono público en el barrio (c. 273/974). La Comisión reclamaba, además, la instalación de la red de agua, la pavimentación de calles, y la recolección de residuos. En respuesta a estas solicitudes el Consejo sancionó en 1965 un nuevo proyecto de comunicación expresando que,

“El H. Consejo Deliberante vería con agrado que el Departamento Ejecutivo prestara, a los ocupantes de Villa Inta (Villa Lugano), toda la colaboración necesaria para que, *durante el tiempo que ocupen el lugar*, cuenten con el agua corriente necesaria, -cuya instalación se tramita por Obras Sanitarias de la Nación- así como también, se les provea de adoquines usados para que los ocupantes construyan los caminos internos, y se autorice al recolector de residuos de la zona, a prestar el correspondiente servicio” (c. 137/965).

Estos proyectos de comunicación no tenían por objeto modificar el rumbo de la política de erradicación, sino dar respuestas puntuales a los reclamos de los habitantes de las villas hasta tanto se efectuara su relocalización en los barrios construidos por el Estado. A pesar de ello, ambas conquistas fueron evaluadas positivamente por los habitantes y consolidaron a la Comisión Vecinal como órgano legítimo de representación de los intereses del barrio.

La ejecución de las obras de mejoramiento corrió por cuenta de los propios habitantes. En este marco, se formaron subcomisiones para la instalación de algunas canillas colectivas “*se formó la [sub]comisión que se llamaba Agua, que fueron los que hicieron todos los zanjeos...toda la gente trabajó acá para hacer los pozos...La gente de la comisión estaba trabajando y conversábamos, mirá para la semana que viene trabajamos.*” [Carballo, en Instituto Histórico, 1999: 13]; “[los vecinos] *ponían mano de obra y algunos plata, y así [...] se ponían a cavar.... hasta que hicieron los tirajes de agua*” [Blanca]. También se

mejoró una de las entradas principales “[...] *hicimos una salida para que pudiera tomar el colectivo la gente, sino te enterrabas hasta acá en el barro...*” [Carballo, en Instituto Histórico, 1999: 12]; “[...] *podías entrar por acá...siempre...en la época de la INTA vieja a esto se le había hecho un mejorado, [...] y bueno, era la única [calle] que más o menos se podía transitar [...]*” [Pablo, habitante de Barrio INTA, entrevista realizada en 2011]. Estos procesos implicaron mejoras –aunque limitadas- en las condiciones de hábitat del barrio y consolidaron, además, los procesos organizativos en el mismo.

3.2.2 Resistencias

En 1967, a través de la promulgación del Decreto 17.605, el Ejecutivo Nacional –en manos de la dictadura autodenominada “Revolución Argentina”- generó el marco normativo en el que se encuadró el PEVE. Durante este periodo se acentuaron las erradicaciones y se endurecieron los términos en que las mismas eran realizadas. El PEVE contemplaba las etapas de congelamiento, desaliento y erradicación, delineadas originalmente en el Plan de erradicación de las villas del Parque Almirante Brown. La policía y el ejército participaron activamente de la ejecución de la política. El gobierno de facto retiró el reconocimiento oficial a las Comisiones de villas que contaban con aquel y a la Federación de Villas y Barrios Carenciados. Además, se desarrollaron acciones orientadas a la desactivación de estas instancias organizativas con el fin de sofocar las resistencias al proceso erradicador.

Las intervenciones estaban fundamentadas en la intención de modificar las formas de habitar que las villas involucraban, pero enfatizaron también la protección del modo de acceso y apropiación del suelo hegemónico en la ciudad. Si bien ambas orientaciones habían estado presentes previamente en la ejecución de los planes de erradicación, estos se habían justificado principalmente en la necesidad de desarrollar “una acción urgente de readaptación social” de los habitantes (CNV, s/f). En esta etapa, en cambio, se explicitaba en las argumentaciones del plan la protección del régimen de propiedad privada y la recuperación de terrenos para el desarrollo de otros tipos de emprendimientos -tanto públicos como privados-. En el sudoeste parte de las erradicaciones se enmarcaron en las políticas de reestructuración y renovación del área. En este contexto, a poca distancia de

INTA, comenzó a desarrollarse el proceso de erradicación de las villas 5, 18, y del barrio Lacarra y la villa 2.

La multiplicación de las razias y persecuciones por parte de las fuerzas represivas del Estado así como la amenaza palpable de desalojo, motivaron en INTA el surgimiento de articulaciones entre los villeros y otros sectores que resistían la dictadura. En este sentido, un grupo de vecinos comenzó a trabajar con un sacerdote, que también se desempeñaba en la villa 17 (Pirelli), ubicada a pocas cuadras del barrio⁶². Otro grupo se integró a las agrupaciones de la izquierda peronista en el marco de la juventud peronista, primero, y de montoneros posteriormente. Un tercer grupo estableció contacto con una cooperativa localizada en Villa Madero –Partido de La Matanza-, y retomando su experiencia fundó en INTA la cooperativa de vivienda y consumo Libertad⁶³.

En el marco de estas articulaciones se impulsaron mejoras en las condiciones de hábitat, que se sumaron a las promovidas en las instancias asamblearias del barrio. Los vecinos nucleados en torno al sacerdote, construyeron la primera capilla del barrio. Los que se integraron a las filas de peronismo fundaron tres unidades básicas, *“Viene el tema del peronismo, salimos a cirujear, pusimos una Unidad Básica, vino el Padre Mugica a bendecirla [...] Después hubo otras dos Unidades Básicas: ‘Abal Medina’ y ‘Mariano Pujadas’”* [José, ex habitante de Barrio INTA, en Instituto Histórico 1999: 7]. Los habitantes de INTA, muchos de los cuales practicaban la religión católica y se reconocían como peronistas, valoraron estos emprendimientos en tanto entendían que implicaban un reconocimiento del barrio y sus habitantes por parte de estas organizaciones, y permitían desarrollar actividades que antes debían realizarse fuera de él. Por ejemplo, un antiguo habitante, nos relataba que gracias a la construcción de la capilla *“[...] los bautismos, comuniones se empezaron a hacer en el barrio, ya no era lo mismo, había cierto progreso y cierta comodidad, un poco más para la gente de acá”* [Roberto]. Además, se interpeló en

⁶² El padre Moglia era un sacerdote de la orden jesuita. No formó parte del Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo, pero mantuvo vínculos con algunos de sus referentes.

⁶³ La cooperativa Libertad no tuvo una actividad importante en este periodo, en parte porque varios de sus integrantes eran también los representantes de la Comisión Vecinal. Sin embargo, en este relato se eligió consignar su existencia respetando el momento de su formación, bajo la consideración de que solo este hecho da cuenta del fortalecimiento de los procesos organizativos en el barrio.

estos procesos a habitantes que no habían participado activamente en las instancias organizativas previamente instituidas.

Los procesos de organizativos en el barrio se vieron favorecidos también por modificaciones en las instancias de representación colectiva en los primeros años de la década de 1970. Estas se enmarcaron en las iniciativas impulsadas por el Frente Villero de Liberación Nacional -que asumió desde 1970 la representación del conjunto de las villas-. En este sentido, el Frente proponía que la estructura de las Comisiones Vecinales se completara con el establecimiento de referentes por manzanas y pasillos, con el fin de incrementar la participación de la población de las villas en sus órganos de representación (Ziccardi, 1977). En este marco, los habitantes de INTA eligieron delegados por sectores y aumentaron la periodicidad de las instancias asamblearias que, desde entonces, se desarrollaron a nivel de la manzana y del barrio, *“las [sub] comisiones se conformaban en asambleas que se hacían en la cancha, había gente representativa, referentes, tipos que sabían manejarse a nivel municipal, las reuniones de la comisión eran todas las semanas, había delegados por manzanas que se reunían una vez por mes”* [José, en Instituto Histórico, 1999:12]; *“[...] los viernes nos juntábamos; [...] nos juntábamos a las 10 de la noche; nos juntábamos hasta las 12 por ejemplo ... y se hablaba, se conversaba qué es lo que podíamos hacer, cómo podíamos hacer, cómo podíamos arreglarnos, esas cosas [...]”* [Alberto].

En cuanto a las intervenciones barriales, la Comisión orientó sus esfuerzos a resolver el acceso a la red eléctrica. Esta iniciativa se desarrolló de manera conjunta con otras villas en el marco del Frente. Los reclamos realizados en este marco fueron dirigidos a la empresa estatal de Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA), a través petitorios firmados por los habitantes de los barrios. Si bien en un primer momento la empresa se negó a prestar este servicio, hacia los primeros años de la década de 1970 fue cediendo ante la presión ejercida por las organizaciones de villas. En este marco, se instaló un generador de energía afuera del perímetro del barrio, y los habitantes asumieron la realización del tendido y las conexiones de las viviendas, *“[...] conseguimos la luz, bajamos los cables; eso también trabajamos día y noche para poner los postes, para tirar los cables; todo eso*

[...]” [Alberto]. Tener electricidad era un gran avance, pero el transformador provisto no era suficiente para cubrir las necesidades del barrio. Los cortes de luz fueron moneda corriente. De modo que la subcomisión “luz” asumió también la resolución de los apagones y el mantenimiento de la red.

Así, aunque los intentos estatales se orientaron a desarticulación de los procesos de producción social del hábitat, estos tendieron a reforzarse a través del fortalecimiento de la dimensión organizativa. La capilla y las unidades básicas generaron nuevas instancias de participación, reforzando los procesos organizativos en el barrio. Las ampliaciones en la estructura de representación y participación, asimismo, permitió fortalecer la organización colectiva. Se produjeron articulaciones con otras villas en el marco del Frente. Las intervenciones en el equipamiento colectivo y de servicios, implicaron un mejoramiento relativo en las condiciones de hábitat del barrio. En este marco, se abrieron nuevas perspectivas respecto de la orientación de los reclamos. Así, como señaló una vieja habitante, “...cuando vieron [los de la Comisión] que consiguieron la luz dijeron ¿y porque no conseguir las tierras? [...]” [Maria Elena, ex habitante de Barrio INTA, en Instituto Histórico, 1999: 12].

3.2.3 “Lo que reclamábamos es que nos vendan el terreno”

En 1973 comenzó un nuevo periodo democrático en el país. Durante esta etapa los organismos estatales tuvieron diferentes enfoques sobre la orientación que debía seguir la política de villas. Estas posturas, además, fueron sostenidas por diferentes líneas del partido gobernante. La disputa por la orientación de la política se desarrolló en el seno mismo del gobierno. La dirección adoptada en las intervenciones dependió de la correlación de fuerzas dentro del propio peronismo.

En el primer año del periodo, se conformaron en la Comisión Municipal de la Vivienda – que era el organismo que venía ejecutando las intervenciones en las villas de la ciudad desde la década de 1960-, mesas de trabajo de las que participaron dirigentes de las organizaciones de villas y técnicos municipales. A través de estas mesas se intentó delinear

propuestas de políticas públicas que permitieran avanzar en cuestiones asociadas al régimen de tenencia que los modos de acceso al suelo en las villas implicaban y a las formas de habitar que éstas involucraban. Esta experiencia dejó de contar con el apoyo del gobierno poco tiempo después de su inicio. A pesar de ello, se implementaron algunas de las propuestas que se habían definido.

Una de ellas fue la creación de centros de abastecimiento en los barrios, con el fin de que los villeros pudieran acceder a productos de primera necesidad a precios que estuvieran al alcance de su poder adquisitivo. INTA fue una de las villas incluidas en esa iniciativa. En este marco, se abrió un almacén en un local construido y atendido por los habitantes. Esta intervención tuvo buena repercusión en el barrio, “[...] *era todo un negocio que vendían como si fuera un ramos generales, que te vendían a menos precios, todos íbamos a comprar ahí.*” [Cristina]. Contribuyó, asimismo, al mejoramiento de la calidad de vida de los villeros, quienes pudieron incrementar el poder adquisitivo de sus magros ingresos.

Este proceso de mejoras continuó con intervenciones que corrieron por cuenta de las agrupaciones de la juventud peronista -en las que, como se dijo, participaron algunos habitantes de INTA - y del grupo nucleado en torno al sacerdote del barrio. Las agrupaciones peronistas impulsaron la apertura de una sala de salud. Su funcionamiento fue gestionado por militantes de la organización, “*era el sanatorio donde atendía una compañera que venía...una doctora [...] y después gente que venía acá a la salita [de salud], que eran compañeros que militaban también...bueno, que estábamos ahí en la JP.*” [Pablo]. El sacerdote fundó una guardería con el apoyo de organizaciones de la iglesia y la colaboración de algunas madres del barrio, “*lavábamos la ropa allá en el convento y bueno la traíamos planchadita, arregladita para los chicos y...entonces [traíamos también] los juguetes, todas las cosas*” [Cristina]. Esas iniciativas involucraron mejoras en las condiciones de hábitat, tal como lo entendemos nosotros -al hábitat- en este trabajo.

Simultáneamente, la Comisión Vecinal orientó sus reclamos al traspaso de la propiedad de los terrenos en los que se emplazaba el barrio, “*Lo que reclamábamos es que nos vendan el terreno; [...] siempre reclamamos eso. Las 3.000 familias que teníamos la Comisión [...]*

porque nosotros queríamos tener el lugar, que nos vendan [...]” [Pablo]. Este reclamo fue impulsado también por el Movimiento Villero Peronista –que la denominación que había adoptado el Frente Villero de Liberación Nacional-⁶⁴. Para ello proponía la expropiación de los terrenos donde se asentaban los barrios y la construcción de viviendas definitivas. Contemplaba, además, la participación de los villeros en todo el proceso. El Movimiento, a su vez, se inscribía en las agrupaciones de la izquierda peronista, en las que militaban técnicos de la CMV –algunos de los cuales diseñaron el plan de erradicación- radicación de la villa 7- y habitantes de las villas. Esta propuesta se oponía a la impulsada por el Ministerio de Bienestar Social de la Nación (MBS) –gestionado por sectores del ala conservadora del peronismo-. En este sentido, el MBS se inclinaba por la ejecución de un plan de erradicación en el marco del cual las villas localizadas en terrenos donde el precio del suelo era más alto serían relocalizadas, y las emplazadas en terrenos de menos valor podrían ser radicadas. Esta iniciativa excluía la participación de los villeros en la gestión de la política.

La Comisión de Barrio INTA fue cambiando de interlocutor a medida que la correlación de fuerzas en el gobierno se fue modificando. Las primeras negociaciones se realizaron en la CMV, pero “(...) cuando empezó la revuelta de los montoneros y esas cosas ellos se abrieron completamente, porque ahí en el barrio estábamos todos mezclados, no había ideologías, estábamos todos juntos, los montoneros colaboraban [...]” [Baccaro, ex habitante de Barrio Inta, en Instituto Histórico, 1999: 12]. En este marco, comenzaron a establecerse canales de diálogo con los funcionarios del MBS. La Comisión presentó sus reclamos, y obtuvo la promesa de un proyecto de radicación, “*El tipo pensaba sacarlo para decir: miren lo que hemos hecho... yo me acuerdo que había un secretario de Lopez Rega, creo que era secretario de Vivienda, no me acuerdo... Juan Carlos [Basile, subsecretario de vivienda del MBS] era... y él me había dado su autorización para que lo viéramos en cualquier momento [...]*” [Baccaro, ex habitante de Barrio Inta, en Instituto Histórico, 1999: 12]. Los terrenos donde se asentaba el barrio no eran disputados en el mercado (como

⁶⁴ Cabe señalar que la Comisión Vecinal de INTA mantuvo su autonomía con respecto al Movimiento Villero Peronista, pero participaron algunos habitantes del barrio que militaban en las agrupaciones juveniles del peronismo. En el barrio trabajaron de manera separada, pero articularon cuando fue necesario. En este sentido, los reclamos de la Comisión fueron los mismos que los del Movimiento y, en general, estos fueron impulsados desde ambos frentes.

sí ocurría en las villas localizadas en el norte), lo cual era un punto a favor para su radicación. Sin embargo, parte de los mismos estaban bajo la jurisdicción de diferentes organismos y empresas estatales, y los sectores restantes eran de dominio privado –y, en ese entonces, estaban judicializados por deudas impositivas del propietario-. Este obstáculo podía solucionarse poniendo toda la tierra –fiscal y privada- bajo el dominio de un mismo organismo. Esta intervención no se realizó y la propuesta de radicación del barrio tampoco llegó delimitarse.

3.3 “Ellos iban rabiosos que tenían que sacar esa gente”⁶⁵: la erradicación del barrio (1976-1983)

Durante el gobierno de la dictadura militar de 1976-83 la política de villas se enmarcó en las intervenciones orientadas a la “elitización” de la ciudad, que se inscribieron a su vez en un proyecto de modernización de la misma. El conflicto específico de las villas, estuvo definido en este periodo, exclusivamente en torno al modo de acceso y apropiación del suelo. La política de erradicación se orientó a la expulsión compulsiva de los villeros de los límites de la ciudad.

Las intervenciones erradicadoras en Barrio INTA comenzaron a desarrollarse en el marco de los preparativos para el mundial de fútbol que se realizó en Argentina en 1978. Una de las primeras medidas adoptadas por la CMV fue la instalación de un puesto de vigilancia y control en una casilla que ya había sido desalojada. Asimismo, se le otorgó a cada familia una tarjeta donde constaba el número de vivienda, la cantidad de personas que la habitaban, datos de sus ocupantes y se les daba un plazo –nunca mayor al mes- para abandonar el barrio. Transcurrido ese plazo la vivienda se demolía *“un día [se] me apareció un funcionario y me dio un papel, y me dio un plazo para irme del barrio. [...] Y un día cuando me acordé que se cumplía el plazo que me habían dado, salí de mi trabajo, vine corriendo, y me encontré que ya me estaban destruyendo, tirando abajo mi...la [casa] prefabricadita en donde yo vivía”* [Roberto]. Al tiempo se instaló un cerco de alambre rodeando el barrio, los habitantes debían salir por una puerta controlada por los militares y funcionarios de la

⁶⁵ Marta, una antigua vecina del barrio, citada en el periódico del Instituto Histórico de la ciudad (2000: 9).

CMV y mostrar su documentación “*teníamos el alambre que era de la época de los militares, que con eso rodearon todo [el barrio], [...] nos daban una ficha que mamá era la que la manejaba, cuando tenían que salir, tenían que mostrarla. Entrabas y no había que meter a nadie acá adentro. La gente salía porque tenía que trabajar.*” [Blanca]; “*No dejaban entrar ni salir a nadie, solamente por allá, por la entrada donde está el puente, ahí estaba la casilla y la bandera y ahí estaban todos los milicos, todos los particulares [se refiere a los funcionarios de la CMV]...le faltaban el respeto a la gente, que era toda gente trabajadora [...]*” [Carballo, ex habitante de Barrio INTA, en Instituto Histórico, 2000: 7].

La etapa de desaliento incluyó acciones hostigamiento para forzar el abandono del barrio “[...] *me iban a llevar detenida, porque supuestamente me iban a caratular –entre comillas– como extremista, y me llevan adelante donde había una oficinita [...] iba como si fuera una delincuente, como si fuera... no sé... lo peor de lo peor [...]*” [Cristina]; “[...] *hacían razia y estábamos jugando a la pelota y nos pegaban a todos; paraban los vehículos allá y nos llevaban; así nos hacían siempre*” [Pablo]. Las acciones persecutorias afectaron al total de la población de INTA, pero los militares fueron especialmente coercitivos con las mujeres, “*Me daba miedo quedarme con los chicos, eran chiquitos mis hijos. Bueno... viste que cuando no está el hombre, por ahí venían ellos... aunque yo ¿viste? Trataba de no mostrarles que tenía miedo, pero bueno una mujer con los chicos... Y encima venían y te prepotaban ¿viste? Entonces bueno, ahí aflojé y dije: “bueno, me voy”* [Carmen, entrevista realizada en 2011]. En algunos casos se trasladaba al barrio familias que habían sido desalojadas de otras villas. INTA recibió, por ejemplo, familias de la villa 31 que fue una de las primeras que se intentó erradicar. Al tiempo fueron nuevamente desalojadas [Diario popular, 1979; Equipo Pastoral de Villas, 1980].

Si aún en estas condiciones la familia intentaba quedarse en el barrio –que fue lo más frecuente–, era desalojada por la fuerza “*Se aparecían en la madrugada con todos los chicos que estaban en el ejército y sacaban familias enteras con los camiones [...] He visto gente que le destruyeron todo con la topadora, [...] sí, vi todo, atrocidades he visto que hacían con las casitas, la gente lloraba pero se tenían que ir*” [Roberto]; “*El camión venía, porque tenía todo marcado, todo, todo...entonces venía y te llevaba. Y si no te ibas te*

volteaba con la topadora ¿entendés? [...] ellos venían con los papeles y vos tenías que irte...de ese lugar tenías que irte y listo. Te sacaban...te sacaban por la fuerza” [Alberto]. Cuando una familia que había sido expulsada, regresaba y era descubierta “en lugar de ir Laferrere [donde se suponía que habían sido llevados] van a la comisaría” [ex habitante de barrio INTA, en Diario Popular, 1979]. En este marco, las familias perdían sus viviendas y los escasos bienes materiales que poseían.

La población erradicada no tenía la posibilidad de acceder al suelo urbano y la vivienda a través del mercado “[...] ¿a dónde íbamos a ir? Con el sueldo, el trabajo, no alcanzaba...” [Alberto]; “[...] no sabíamos donde irnos cuando vinieron los militares, yo me sentía de otro planeta, digo yo: ahora nos van a correr de acá ¿a dónde vamos? si no tenemos familia... Decía: nos tendremos que ir abajo del puente ¿qué se yo?” [Blanca]. Muchos se radicaron en los partidos de la provincia de Buenos Aires -otros directamente fueron expulsados del país-, en donde debieron habitar en condiciones más precarias que las originales, “Algunos de los desalojados –intervino un vecino- fueron llevados a Gregorio Laferrere, muchos de los cuales –agregó en voz baja como queriendo que nadie se entere- volvieron clandestinamente a la villa, porque donde los abandonaron no había agua, luz, transporte, médico... en fin – concluyó- era imposible vivir” [habitante de barrio INTA, citado en Diario Popular, 1979]. El cambio de localización condicionó, también, el acceso a las oportunidades urbanas, “Hay mucha gente que se fue [la llevaron] muy lejos ¿cómo hacés para trabajar en Capital? ¡Si el trabajo está en Capital!” [Alberto].

La Comisión Vecinal de INTA fue desarticulada. Este hecho sumado a la ferocidad de la metodología del gobierno en la erradicación del barrio afectó, al menos en un primer momento, la capacidad para resistir colectivamente el desalojo. Durante estos años las resistencias fueron de carácter individual-familiar y, solo en casos puntuales, grupos de habitantes se congregaron espontáneamente para defender a algún vecino. Hacia 1979 algunos sectores comenzaron a denunciar públicamente las metodologías utilizadas en la erradicación de las villas, destacándose en particular las denuncias realizadas por el Equipo Pastoral de Villas y la organización católica Cáritas. Algunos medios masivos de comunicación, que apoyaban las erradicaciones –y al gobierno de la dictadura-, empezaron

a cuestionar también los efectos de la ejecución de la política en tanto implicaba el traspaso “del problema” a la Provincia de Buenos Aires (La Nación, domingo 4 de noviembre de 1979). Asimismo, comenzaron a surgir en las villas resistencias organizadas a los desalojos.

En este marco, algunos villeros en colaboración con abogados vinculados al Equipo Pastoral de villas y al Partido Comunista, realizaron una denuncia judicial. Como producto de esas denuncias, en 1979 la Cámara de Apelaciones de la Capital Federal dictó la primera medida cautelar prohibiendo a los organismos estatales “innovar” en los operativos de erradicación. Para ello, la cautelar se amparó en el artículo 3° de la Ordenanza 33.652/1977 de erradicación de villas, en donde se especificaba que las intervenciones debían incluir la creación de condiciones para que la población erradicada accediera a una vivienda decorosa. En 1980, un juzgado de primera instancia emitió otro fallo en el mismo sentido.

Otra forma de resistencia organizada fue la creación de cooperativas de vivienda. Estas cooperativas no eludían las erradicaciones, pero proponían alternativas a las violentas metodologías impuestas por los militares al tiempo que resolvían el acceso a la vivienda de la población erradicada⁶⁶. En INTA se organizaron dos cooperativas. Una de ellas se articuló en torno a la Fundación Moglia –fundada por el sacerdote del barrio-, y la otra en torno a la cooperativa Libertad.

La Fundación Moglia trabajó con 120 familias de las villas INTA y Pirelli. La misma compró con fondos propios (obtenidos a través de un crédito hipotecario y de organizaciones de la iglesia) un terreno en la localidad de Mariano Acosta, Partido de la Matanza. Las obras fueron ejecutadas por los cooperativistas a través del sistema de ayuda mutua, con asistencia técnica de sectores de la iglesia. Para ello se organizaron jornadas de trabajo los fines de semana –que era el tiempo que los villeros podían dedicarle al proyecto,

⁶⁶ Por ese entonces, en varias villas de la ciudad se habían conformado cooperativas de vivienda para solucionar la situación de las familias que iban a ser erradicadas. La mayor parte de estas cooperativas fueron impulsadas por los sacerdotes de los barrios, nucleados en el Equipo Pastoral de Villas. La mayoría se financiaron con recursos de los propios pobladores de los barrios y de diferentes organismos, pero fundamentalmente carecieron de todo tipo de apoyo por parte de la CMV (Bellardi y De Paula, 1986). Hacia 1980, muchas de las cooperativas fundadas durante este periodo en villas organizaron el “Seminario de Vivienda Económica”, donde se concluyó –entre otras cuestiones- que debía fundarse una institución que articulara las experiencias cooperativistas. Esa institución fue la organización Secretariado de Enlace de Comunidades Autogestionarias (SEDECA), que actualmente continúa trabajando en articulación con organizaciones barriales.

ya que en la semana trabajaban-. El proyecto incluyó viviendas de diferente tamaño, con el fin de satisfacer las necesidades de cada familia. Las adjudicaciones se realizaron por medio de sorteos, el primero de ellos fue en 1982.

La cooperativa Libertad nucleó 600 familias de las villas INTA, Cildañez, y Lugano. Los terrenos y las obras se realizaron con dinero aportado por los cooperativistas y a través de un subsidio otorgado por la CMV –que, vale recordar, era el organismo que ejecutó erradicaciones-. El barrio se localizó en Laferrere, Partido de La Matanza. Las viviendas comenzaron a construirse con el aporte de mano de obra de los cooperativistas a través del sistema de ayuda mutua. Luego, se contrató para ello a una empresa privada. Según las denuncias realizadas por los integrantes de la cooperativa el proceso involucró manejos financieros fraudulentos. Esto impactó en la ejecución de las obras, que se extendió hasta varios años después de la salida de la dictadura. La cantidad de viviendas construidas, asimismo, fue inferior a la cantidad de familias cooperativizadas. Solo un centenar accedió a su vivienda, el resto de las familias terminaron alejándose.

Mientras se desarrollaban estas experiencias el operativo de erradicación de villas continuó. En el marco de las denuncias realizadas por los sectores que resistían la dictadura, a algunas familias se les ofreció un crédito. Para acceder al mismo debían demostrar que contaban con ingresos suficientes para su devolución, y proponer un propietario como garante. Su aprobación incluía la firma de un convenio a través del cual el adjudicatario se comprometía a abandonar su vivienda. El número de créditos aprobados fue escaso (Bellardi y De Paula, 1986; Blaustein, 2006), pero además su monto no permitía acceder a la compra de un terreno “No alcanza[ba] para nada [...] Lo que les dieron no les alcanzó [...] no te comprabas un terreno en ningún lado”⁶⁷ [Alberto]. Fueron préstamos indexados de modo que el monto de devolución se incrementó durante los procesos inflacionarios que afectaron la economía en la década de 1980. Las familias nucleadas en las cooperativas de vivienda, obtuvieron plazos adicionales para el abandono del barrio. Pese a ello, se realizaron intentos de desalojos hacia aquella población, que fueron resistidos

⁶⁷ En este sentido, Bellardi y De Paula (1986) demostraron que la cantidad de subsidios entregados fueron ínfimos, y que el monto de esos subsidios no cubría el costo de ningún terreno.

individualmente en algunos casos, y a partir de la intermediación del sacerdote del barrio en otros.

El saldo de la política de erradicación fue un barrio devastado. La población fue expulsada prácticamente en su totalidad. En este sentido, según datos de la CMV, en 1978 –y habiendo sido desalojadas algunas familias- INTA tenía 3.392 habitantes. En 1979 el barrio estaba habitado por 2.644 personas, y en 1980 por 1.339. Hacia 1983, solo quedaban 23 familias. La persecución y represión sistemática ejercida por el gobierno desestructuró la trama organizativa del barrio. Las canillas fueron deshabilitadas, el dispensario de salud, la guardería, el negocio de ramos generales y la iglesia dejaron de funcionar. Una parte de la capilla fue demolida, la cancha se cubrió de basura arrojada deliberadamente por las autoridades municipales y de los escombros de las viviendas demolidas. Se cavó un zanjón que cortaba el barrio por la mitad. Como señaló un antiguo habitante *“cuando hicieron pasar la topadora los militares arrancaron todo [...] quedaron las cinco casas que te digo de las familias esas, y el resto se transformó en un campo; campo, campo, volvió a crecer toda la vegetación otra vez.”* [Roberto].

3.4 Síntesis y reflexiones finales del capítulo 3

El proceso de formación de Barrio INTA fue impulsado por familias que expulsadas de sus lugares de origen por el desempleo y la escases de oportunidades, migraron a la ciudad buscando trabajo y un mejoramiento en sus condiciones de vida. Esta población se integró a la estructura económico-ocupacional de la ciudad e intentó, antes de llegar a la villa, resolver su acceso a la vivienda a través de otras alternativas. Sin embargo, el monto de los ingresos percibidos y/o la frecuencia en que eran abonados, impidieron que pudiera resolver su acceso al suelo y su necesidad de vivienda a través del mercado.

En este sentido, la decisión política del Estado de mantener al mercado como principal mecanismo de acceso al suelo y la vivienda, habilita que el nivel de ingresos y el tipo de inserción de los hogares en la estructura económico-productiva condicionen las oportunidades de acceso a la ciudad que los diferentes grupos socioeconómicos tienen. Así,

las villas se originan y se perpetúan en el marco de un orden urbano que reproduce a escala ciudad la forma de organización de la sociedad.

INTA comenzó a formarse en los primeros años de la década de 1940, con la llegada de familias que fueron ocupando los terrenos que actualmente lo conforman como única posibilidad para resolver su necesidad de vivienda. Por entonces el sudoeste era un área periférica, despoblada y depreciada de la ciudad. La formación del barrio –así como de otras villas- contribuyó al proceso de urbanización de la zona. Poco después, el sudoeste y los partidos aledaños fueron poblándose, e INTA fue abandonando su localización periférica en la mancha urbana.

Las tierras en donde se asentó el barrio eran de dominio estatal y privado. La ocupación de las mismas se realizó en transgresión con el régimen de propiedad, de manera que las primeras intervenciones se orientaron a su desalojo. Esta medida fue impulsada por iniciativa privada y avalada por el Estado a través del Poder Judicial. El desalojo fue resistido por los habitantes y el barrio continuó creciendo en extensión y población, quedando consolidado en la década de 1960.

El proceso de ocupación de la tierra se desarrolló por agregación individual-familiar, sin planificación ni organización previa. Como resultado el barrio mostró, una vez consolidado, un tejido urbano muy irregular en el cual las viviendas se aglomeraban en una estructura de pasillos. Carecía, además, de infraestructura urbana y de servicios y las viviendas se habían construido con materiales deshecho.

Estas características del hábitat fueron interpretadas por los organismos estatales como una consecuencia de los –supuestos- patrones culturales de sus habitantes. Sin embargo, la población no se encontraba conforme ni cómoda habitando en esas condiciones. Por el contrario, consideraban que éstas eran muy precarias.

En este marco, la acción de los organismos estatales se orientó al desalojo de los barrios y la relocalización de su población en viviendas “apropiadas”. Los habitantes de villas, en

cambio, impulsaron la realización de mejoras “in situ”. Éste fue el contexto de surgimiento de las primeras intervenciones de mejoramiento del hábitat en Barrio INTA.

La primera de ellas fue impulsada por un grupo de vecinos y consistió en el emplazamiento de una cancha de fútbol. La misma se transformó en un espacio de sociabilidad, aportando de esta manera a la construcción de vínculos entre los habitantes del barrio. Poco después se creó la Comisión Vecinal, lo cual significó la institucionalización de los procesos organizativos del barrio.

Los reclamos se canalizaron en el Consejo Deliberante, en donde se desempeñaban representantes de partidos sensibles a las necesidades de la población villera. Asimismo, algunas Ordenanzas permitían la realización de mejoras puntuales en los barrios, hasta tanto se completara el proceso de erradicación de las villas.

En este marco se sancionaron dos proyectos de comunicación, que permitieron mejorar parcialmente las condiciones de hábitat de INTA. Las obras fueron realizadas por los vecinos con materiales provistos por el municipio. De esta manera, la propuesta de los habitantes –de realización de mejoras “in situ”- se filtraba a través de algunos de los instrumentos de la política de erradicación. Estas experiencias favorecieron la consolidación de la trama organizativa del barrio, lo cual tuvo correlato en los procesos de PSH.

En la segunda mitad de la década de 1960, durante la implementación del PEVE, el conflicto por la apropiación y uso del suelo comenzó a manifestarse explícitamente en torno al modo de acceso y apropiación del suelo que las villas involucraban. La erradicación se volvió una amenaza explícita y comprobable. La acción estatal se tornó más represiva que en periodos anteriores. La policía y el ejército tomaron parte activa en la ejecución de la política.

La amenaza palpable de desalojo y el aumento de la persecución y represión estatal en las villas, favorecieron la articulación entre los habitantes de los barrios y otros sectores que

también resistían la dictadura. En INTA se fundaron tres unidades básicas -vinculadas a las agrupaciones juveniles del peronismo-, la capilla y la cooperativa “Libertad”. Estas iniciativas convocaron a sujetos que no habían participado activamente en instancias organizativas previas.

También se introdujeron modificaciones en la estructura orgánica de la Comisión Vecinal, lo cual permitió una mayor proximidad entre los referentes y los habitantes del barrio, un tratamiento más particularizado de las necesidades de las familias, y un mayor dinamismo en el debate. Esta iniciativa había sido impulsada por el Frente Villero de Liberación Nacional, organización sectorial de segundo grado que asumió por entonces la representación del conjunto de las villas. Los reclamos de los habitantes del barrio, asimismo, comenzaron a expresarse también en el marco de organizaciones más amplias – como el Frente primero, y el Movimiento Villero Peronista, después-.

Durante el tercer gobierno peronista, las agrupaciones juveniles identificadas con ese partido jugaron un rol relevante en las villas. Estas agrupaciones nucleaban habitantes de diferentes villas –de INTA, entre ellas- y funcionarios y técnicos de los organismos estatales –de la CMV, por ejemplo-. Fueron, en este sentido, espacios de confluencia que posibilitaron la movilización de recursos técnicos y la introducción de los reclamos de las villas en el seno mismo del gobierno. Por aquel entonces las organizaciones de villas habían asumido un rol propositivo, el Movimiento Villero y los técnicos municipales – identificados con la juventud peronista- proponían la radicación de los barrios y el desarrollo de estrategias autogestivas en el diseño, implementación y ejecución de la política. Los funcionarios y técnicos del MBS, defendían la erradicación de los barrios y rechazaban la participación de los villeros en la gestión de la política.

Las intervenciones fueron cambiando a medida que la correlación de fuerzas en el partido gobernante fue modificándose. En este sentido, en los primeros años del gobierno se impulsaron experiencias participativas. Posteriormente estas iniciativas fueron desactivadas, y los militantes del Movimiento Villero así como los técnicos que defendían esta propuesta fueron perseguidos y reprimidos. La Comisión Vecinal de Barrio INTA, que

reclamaba la propiedad de los terrenos en los que se asentaba el barrio, fue cambiando de interlocutor a lo largo del periodo. Las primeras negociaciones se establecieron en la CMV. Cuando ese canal de diálogo quedó agotado –por decisión del gobierno nacional-, presentaron sus reclamos al MBS. Estas gestiones no obtuvieron resultados.

La política de erradicación de villas de la dictadura de 1976-1983 fue la más represiva y coercitiva de la historia. Las intervenciones se orientaron a la expulsión compulsiva de los villeros de la ciudad. Se caracterizaron, además, por el ejercicio sistemático de la violencia física y psicológica sobre los habitantes de las villas. La erradicación de Barrio INTA comenzó a desarrollarse en 1977, en el marco de los preparativos para el mundial de 1978. La Comisión Vecinal fue desarticulada, los militantes del Movimiento Villero fueron especialmente perseguidos, y los grupos nucleados en torno a la cooperativa Libertad y la iglesia se debilitaron. El barrio fue cercado y sus habitantes controlados en todo momento. Esto impidió, en un primer momento, la articulación de una resistencia organizada.

Posteriormente, sectores vinculados a la iglesia denunciaron públicamente las metodologías empleadas por la dictadura en las erradicaciones. Asimismo, los habitantes de algunas villas con el apoyo de abogados vinculados al equipo pastoral de villas presentaron recursos de amparo, que obtuvieron el fallo de “no innovar”. Simultáneamente se organizaron cooperativas de viviendas. Estas cooperativas permitieron –además del acceso a una vivienda digna - “ganar tiempo”, lo cual impidió la erradicación definitiva del barrio. Además favorecieron el desarrollo de procesos organizativos en el marco de una dictadura que apuntó, justamente, a la destrucción de esos procesos.

Esto muestra que las articulaciones y alianzas con organizaciones “externas” también tienen influencia en los procesos de producción social del hábitat en las villas. En este sentido, la presencia de estos actores permite la movilización de otros tipos de recursos, puede ampliar los canales de expresión de los reclamos, y pueden aportar al fortalecimiento de los procesos organizativos –tal es el caso de la iglesia o de las agrupaciones del peronismo en INTA-. Para que la acción de estas organizaciones pueda ser considerada

como un *aporte* a los procesos de PSH los habitantes de los barrios deben mantener necesariamente el control sobre el desarrollo del proceso.

Durante la dictadura de 1976-1983 la población del barrio fue erradicada casi en su totalidad. En este marco, la mayoría de los habitantes de la villa perdieron sus viviendas y bienes personales. Los que fueron expulsados y los que lograron quedarse, se vieron obligados a habitar en condiciones mucho más precarias que las originales. El barrio quedó devastado.

Capítulo 4 La política de radicación de villas (o los giros y contragiros de la intervención pública y su errante derrotero)

Hacia fines de la década de 1970 los enfoques que habían predominado en los debates de la marginalidad comenzaron a ser criticados por diferentes investigadores. Mientras en los ámbitos académicos se redefinían y reorientaban las reflexiones acerca de las villas, barriadas, callampas, etc., en la Argentina se restablecía la democracia y en la ciudad estos barrios volvían a poblarse. En este marco, comenzó a predominar en las políticas públicas el enfoque de radicación de villas.

Sin embargo, la intervención estatal en este periodo fue errática y, a pesar del discurso de radicación, no siempre apuntó a la misma. Cabe preguntarse entonces ¿Cuáles fueron las intervenciones estatales en este periodo? ¿Cuáles fueron los criterios que las orientaron? ¿Cómo se desarrollaron? El objetivo de este capítulo es presentar los alcances y los límites de la política de villas durante el periodo de la “radicación”, reflexionando sobre los giros y contragiros de la intervención estatal en su desarrollo.

4.1 Redefiniciones en la política de villas de la Ciudad de Buenos Aires (1984-1989)

En 1984, la Ordenanza 39.753 estableció el criterio de radicación de villas y definió las pautas programáticas del Programa de Radicación y Solución Integral de Villas de Emergencia y Núcleos Habitacionales Transitorios. De esta manera, se concedía a la población de villas el derecho a permanecer en los terrenos que habitaban.

En los considerandos de la ordenanza se señalaba “Que estos asentamientos marginan del resto de la sociedad a un vasto sector de ella” y “Que tales inconvenientes limitan a los pobladores en su desarrollo e integración con el resto de la comunidad”. De modo que, a pesar del cambio de enfoque, persistía la idea de que los villeros estaban al margen de la

comunidad urbana⁶⁸. No obstante ello, el giro en la política implicó una redefinición estatal del fenómeno de las villas.

El debate parlamentario trasluce diferentes formas de pensar el sujeto villero, revelando también diversos enfoques respecto al conflicto por la apropiación y uso del suelo urbano. Algunos de los presentes señalaron que los villeros eran un sector oprimido de la comunidad y que las políticas de erradicación –en particular las de la última dictadura– habían significado un atropello y una violación sistemática a su dignidad. Este grupo consideró la radicación como una iniciativa orientada a la reparación de un daño. Otra parte de los presentes, se refirió a la población de villas en su condición de trabajadora, señalando además que solo se trataba de un sector de los trabajadores que habitaba la ciudad en condiciones precarias. Estos sectores apoyaron la ordenanza pero consideraron que se trataba de una solución parcial al problema del acceso a la vivienda en la ciudad (versión taquigráfica de la sesión del 31 de enero 1984).

Finalmente, se impuso el criterio “reparacionista”. De este modo se omitía un abordaje integral acerca de la problemática del acceso, apropiación y uso del suelo urbano –que además se había visto agravada con algunas de las medidas adoptadas en la dictadura (ver capítulo 1)-⁶⁹. Aun así significó un hito importante en la política de villas, y un resultado de los reclamos y acciones desplegadas por los habitantes de los barrios durante años.

La política de radicación apuntaba -tal como fue concebida en este periodo- a la integración de la población de villas a las reglas explícitas y convencionales de la ciudad. Para ello, se propuso que los barrios fueran reemplazados por conjuntos habitacionales de baja densidad con infraestructura básica de servicios y equipamiento colectivo, respetando las regulaciones urbanas vigentes e integrando a sus pobladores al régimen de propiedad. Para acceder a los títulos los habitantes abonarían en cuotas el precio total de las viviendas. La

⁶⁸ Como se señaló ampliamente en el capítulo 2, durante el desarrollo de las políticas de erradicación se consideraba que los villeros no formaban parte de la sociedad, e incluso hacían peligrar orden social.

⁶⁹ Esto implicó que las intervenciones en el marco de esta problemática se fragmentaran según el caso: inmuebles ocupados, villas, hoteles –pensión, inquilinatos, personas en situación de calle, NAUs, por mencionar algunos ejemplos. Por ejemplo, como se señaló en el capítulo 1, los denominados Nuevos Asentamientos Urbanos, presentan tramas físicas iguales a las de las villas tradicionales y están habitados por sujetos que tienen las mismas dificultades que la población de villas para resolver su necesidad de vivienda. Algunos de estos barrios, incluso, ya tenían presencia en la ciudad al momento de sanción de la ordenanza. Sin embargo, no fueron afectados a la política de radicación. Para conocer mejor los procesos que atraviesan estos barrios se recomienda la lectura de Lekerman, 2006; Yacobino 2010, Jauri y Yacobino, 2010, Rodríguez, 2010.

ejecución y dirección técnica de las obras quedó a cargo de la CMV –que hasta pocos meses antes había ejecutado la política de erradicación-, mientras que la provisión de servicios públicos se encomendó a las empresas estatales prestatarias de los mismos.

Sin embargo, algunas de las definiciones y omisiones de la norma obstaculizaban la ejecución de los procesos de radicación. En primer lugar, no contemplaba mecanismos que permitieran el traspaso del dominio de los terrenos en donde se asentaban las villas a la jurisdicción de la CMV⁷⁰. En segundo lugar, no se especificaba el origen de los recursos financieros para ejecutar la política que, al no contar con un financiamiento específico, carecía de sustentabilidad económica. En tercer lugar, los usos del suelo de los terrenos donde se emplazaban las villas no siempre eran residenciales, de modo que era necesario modificar los usos en el código de planeamiento para permitir la radicación.

Al final del periodo solo la villa 6 contaba con un proyecto propio, el “Plan Piloto de Recuperación, Renovación e Integración Urbana de la villa 6”. En el mismo se abandonó la idea inicial de radicar a la población a través de conjuntos de vivienda social, contemplando en cambio la construcción de vivienda nueva y el mejoramiento del patrimonio construido clasificado como recuperable (Martínez, 2003), así como la provisión de infraestructura básica de servicios. Esta modalidad de intervención –novedosa, por entonces- permitía actuar sobre las condiciones de hábitat de los barrios, conservando con algunas modificaciones el ordenamiento original de las villas.

Sin embargo, las intervenciones del Plan Piloto nunca se completaron⁷¹. En el resto de las villas la CMV se limitó a efectuar relevamientos y, en ocasiones, a interpelar a algunas empresas estatales para facilitar la provisión de servicios de infraestructura. Estas medidas no fueron abordadas de manera global para la totalidad de las villas, sino que se avanzó caso por caso y sin controlar si las empresas involucradas daban curso a lo solicitado.

⁷⁰ Este punto resulta de crucial importancia en esta y toda operatoria que apunte a la radicación definitiva, en tanto el dominio de los terrenos donde se asientan las villas está bajo diferentes jurisdicciones independientemente de que estas se emplacen en la ciudad. Existen casos, incluso, en los que los terrenos de una única villa (como es el caso de la 31-31 bis – Barrio San Martín, por ejemplo) tienen diferentes propietarios.

⁷¹ En la villa 1-11-14 se construyó en el marco del programa de radicación un conjunto de vivienda social –el barrio Presidente Illia-. Para ello, se rezonificaron los terrenos donde se emplazaba el conjunto –donde regían usos industriales-, alejando nuevamente la intervención de las disposiciones consideradas en la ordenanza de radicación. Sin embargo, las unidades de vivienda no fueron destinadas a la población de la villa referida, de modo que la intervención tampoco puede ser considerada como de radicación (Martínez, 2003).

4.2 La adopción del criterio de regularización de villas (1989-1992)

Ante la escasa intervención estatal en las villas, el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados –fundado en 1987- (MVBC) intensificó la presión para que se iniciaran los procesos de radicación de los barrios. En este marco, en 1989, el Movimiento y el Municipio firmaron un Acta de Compromiso en donde se comprometieron a intervenir de manera conjunta en la política de villas. Para ello, se conformó una Mesa de Concertación que nucleaba a representantes del MVBC y a funcionarios de diferentes áreas del Gobierno Municipal, y se estableció que en adelante ese sería el único ámbito de discusión y toma de decisiones respecto de las gestiones en villas.

Durante este periodo, la política de villas comenzó a desarrollarse bajo el enfoque de “regularización”. La ejecución de este tipo de iniciativas había sido propuesta apenas unos años antes por De Soto -de tendencia neoliberal- para dar respuesta a la informalidad (ver introducción). Este autor sostenía que la acción estatal debía orientarse a la transferencia de la propiedad de los terrenos a los habitantes de los barrios, desligándose de toda responsabilidad en el mejoramiento de las condiciones de hábitat. De este modo, el Estado podría limitar su intervención a favorecer el funcionamiento del mercado y controlar el cumplimiento de la ley –que recomendaba flexibilizar-⁷².

Precisamente el criterio de regularización se adoptó en el marco de un conjunto de políticas nacionales orientadas a consolidar el modelo neoliberal en el país. De hecho, algunas de las normativas que afectaron a las villas se enmarcaron en la Ley de Emergencia Económica, que fue una de las claves en las que se sostuvo ese proceso.

Este giro en la intervención pública reconoce también antecedentes de nivel local. En primer lugar, algunos sectores cuestionaban la radicación de villas. La lectura del gobierno municipal fue que la integración de los villeros al régimen de propiedad deslegitimaría ese tipo de posturas. En segundo lugar, la regularización dominial permitía generar respuestas

⁷² Es importante subrayar que “favorecer el funcionamiento del mercado y controlar el cumplimiento de la ley” son intervenciones. En este sentido, el Estado no se “retira” o “deja de intervenir” en la cuestión habitacional sino que actúa favoreciendo, por ejemplo, el funcionamiento del mercado y esa intervención se enmarca en concepciones muy definidas sobre quiénes y cómo tienen acceso a la ciudad.

rápidas, aunque parciales e incluso –a veces- inadecuadas, a los reclamos de las organizaciones de villas. En este contexto, tal como señaló un funcionario, “*Lo que se luchó fue por la pertenencia; no por las viviendas, no por la calle, no por la luz, sino por la pertenencia y ¿qué era lo que a ellos les aseguraba su pertenencia? Que les vendan la tierra.*” [Fernández, funcionario de nivel local, entrevista realizada en 2011]. Para ello, “*lo que hicimos fue acordar con ellos un eje claro que era una política de regularización dominial, y después una política de mejoramiento de las villas para convertirlas en barrios, y armar un proceso de transferencia del dominio del suelo a, digamos, los villeros y sus organizaciones.*” [González, ex funcionario de nivel local, entrevista realizada en 2009 en el marco del proyecto “Housing policies in consolidated low income settlements”].

En la definición de las intervenciones se barajaron dos opciones diferentes. Una de ellas se sustentó en la consideración de que la propiedad de la tierra era una “necesidad básica de los sectores humildes”, y que la transferencia a sus habitantes “permitirá el desarrollo armónico de los asentamientos existentes en todo el territorio nacional” (decreto nacional 846/91). Se enfatizaba la relación –por cierto, espuria- entre la inseguridad en la tenencia y el tipo de vivienda, señalando que “(...) ante la inseguridad jurídica que significa esa forma de ocupación, (los habitantes de las villas) han optado por construir en ellos viviendas sumamente reducidas, así como precarias”⁷³ (decreto nacional 1001/90). En este marco, siguiendo la línea de De Soto, se propuso transferir la propiedad de los terrenos y dejar que la población de las villas gestionara el mejoramiento en las condiciones de hábitat de los barrios en el marco de lo privado, bajo las regulaciones del mercado. El otro enfoque, matizaba el primero al considerar “Que la regularización dominial y la seguridad jurídica para los habitantes de las villas de Buenos Aires a través de la propiedad de la tierra y las condiciones mínimas e iniciales de urbanización, conforman el primer paso para el logro de una vivienda digna” (ordenanza municipal 44.873/91). De este modo, si bien se impulsaba la transferencia de la propiedad, previamente debían realizarse mejoras en las condiciones de hábitat.

Las iniciativas del gobierno nacional se orientaron en la primera dirección señalada. Así, en 1990, los decretos nacionales 1.737 y 1.001 –que se enmarcaron en la ley de Emergencia

⁷³ En este sentido la consolidación de las viviendas en villas y asentamientos está estrechamente ligada al ciclo familiar y económico de los hogares (Di Virgilio et. al., 2012).

Económica- permitieron la venta de los terrenos en donde se emplazaban algunas villas de la ciudad a sus ocupantes o a las formas asociativas, legalmente constituidas, que los representarían “comprendiendo las mejoras existentes a las fecha”. En los barrios emplazados en terrenos de la jurisdicción de Nación las transferencias se realizarían en el marco del Programa Arraigo, creado en 1991 a través del decreto nacional 846.

Este enfoque se matizó, en cierta medida, en el nivel local con la sanción de la ordenanza 44.873/1991. La norma creó el distrito U31, que permitía desarrollar intervenciones de regularización urbana previamente a la regularización dominial. Este distrito fue incluido en código de planeamiento y todas las villas de la ciudad quedaron afectadas al mismo.

El distrito flexibiliza algunas de las disposiciones del código respetando ciertos estándares físicos, con el fin de generar un marco propicio para la ejecución de intervenciones orientadas al mejoramiento del hábitat. Permite que el tamaño de los lotes sea menor al estipulado en el resto de la ciudad, y se fijan otros criterios para las trazas y superficies destinadas a la vía pública, facilitando la apertura de calles y el ordenamiento del territorio⁷⁴. Contempla usos residenciales de densidad media y media baja, e industriales cuando se trata de establecimientos de carácter familiar. Dispone que cada barrio cuente con un proyecto propio de regularización, el cual debe ser aprobado por el Consejo Deliberante. Una de las grandes omisiones de la misma fue el establecimiento de regulaciones edilicias que permitan reconocer las viviendas construidas introduciendo las mejoras necesarias⁷⁵ (Arqueros y Guevara, 2009).

El U31 contempla también un conjunto de requisitos y procedimientos para la ejecución de la operatoria de compra venta. Establece que el boleto de compra venta se suscribe luego de efectuado el parcelamiento definitivo de los predios, define topes en el valor de las cuotas que deben abonar las familias y obliga que la escrituración se realice bajo el régimen de

⁷⁴ El lote mínimo se fijó en 72 m², y el lado mínimo del lote en 6 metros como mínimos. Se permitía asimismo un FOT = 1 y FOS = 60%.

⁷⁵ En general, las viviendas en villas no presentan fallas estructurales, pero poseen problemas en las aislaciones y ventilaciones que afectan la salud de los que allí habitan, y deficiencias en el tendido eléctrico y/o la red interna de agua y cloacas que redundan en situaciones de peligro. De este modo, consideraremos aquí que la introducción de mejoras mínimas en las viviendas es un punto relevante en cualquier política que pretenda mejorar la calidad de vida de las familias de villas.

“bien de familia”⁷⁶. Permite que la transferencia del dominio se realice de manera directa a los habitantes de los barrios o a las personas jurídicas que los representen. Esto, sin embargo, no implica alternativas al régimen de propiedad privada, sino un procedimiento diferente para operativizar la operatoria de compra venta en los barrios.

Para desarrollar los procesos de regularización urbana y dominial se creó el Programa de Radicación, cuyos marcos de implementación se definieron a través del decreto 1.531/1991 –que reglamenta la ordenanza previamente citada–.

El decreto disponía una amplia distribución de funciones y responsabilidades entre organismos municipales de diferente jerarquía y, en ocasiones, una superposición de las mismas⁷⁷. Sin embargo, estos organismos no lograron trabajar de manera coordinada, de modo que los atrasos originados en uno de ellos tuvo un efecto dominó, afectando la totalidad del programa. Esta dinámica repercutió también en la ejecución del presupuesto, ya que el mismo se encontraba fragmentado entre las diferentes reparticiones municipales comprometidas en la operatoria.

Estos resultados motivaron que en 1992 se introdujeran modificaciones con el fin de dinamizar la ejecución del programa. Por un lado, se centralizó la ejecución del presupuesto en la Coordinación General de Políticas y Planes. Por el otro, y a partir de un convenio firmado entre el municipio y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se incorporaron técnicos que comenzaron a trabajar con la Secretaría de Planeamiento en el

⁷⁶ La obligación de inscribir la vivienda como bien de familia apunta a la protección del patrimonio de las familias. En este sentido, la afectación de los inmuebles a ese régimen impide que éstos sean ejecutados por deudas -contraídas con posterioridad a la inscripción del bien- y/o sean objeto de transacciones mercantiles. Sin embargo, implica también que los bienes inmuebles no sean aceptados como garantía cuando se quiere acceder a un alquiler o préstamo bancario.

⁷⁷ De acuerdo a lo dispuesto en el decreto: a) La CMV, sería la encargada de realizar los proyectos de urbanización y subdivisión, la formulación de la operatoria de venta, la realización de los censos correspondientes y de ofrecer las soluciones necesarias para las familias afectadas por la apertura de calles; b) el Consejo de Planificación Urbana, también debía participar en la realización de proyectos de urbanización y subdivisión, y en los esquemas directores de las operatorias; c) la Secretaría de Obras Públicas, debía confeccionar el cronograma y proyecto de obras de infraestructuras, colaborando asimismo en la relocalización de familias afectadas por la apertura de calles; d) la Escribanía General quedaba encargada de tomar las medidas necesarias y elaborar las propuestas que considerara adecuadas para favorecer la transferencia del dominio de los terrenos a sus ocupantes, debiendo intervenir además en el diseño e instrumentación de la operatoria de venta; e) la confección, supervisión y registro de los planos de mensura y subdivisión parcelaria corrían por cuenta de la Dirección de Catastro; f) finalmente, se determinaba que la Secretaría de Planeamiento concentrara y procesara la totalidad de la información así como las acciones desarrolladas por los organismos estatales afectados a la operatoria, manteniendo informados al Consejo Deliberante y a la Mesa de Concertación.

diseño y ejecución de los proyectos de radicación. Además, el municipio recibió un crédito del BID que permitió incrementar los recursos financieros del mismo.

No obstante ello, ese año, otra decisión del municipio afectó negativamente la operatoria. Como se dijo anteriormente, el Programa de Radicación estaba basado en una estrategia participativa, en tanto tenía su principal orgánica en la Mesa de Concertación. Aun cuando no podría decirse que la articulación entre los dirigentes de los barrios y los funcionarios del municipio fue armónica –de hecho más de una vez las organizaciones de villas presionaron y reclamaron al municipio para que cumpliera con los acuerdos alcanzados-, había permitido que los villeros tuvieran la posibilidad de decidir y controlar las intervenciones en los barrios. Sin embargo, en 1992, el ejecutivo local propuso la incorporación de dirigentes villeros al personal de planta al municipio. Algunos de los referentes del Movimiento Villero aceptaron la propuesta, otros se manifestaron en contra de la misma. En este marco, la organización comenzó a atravesar un proceso de crisis interna que terminó en su fragmentación (Vitale, 2009). La población de los barrios, además, interpretó que sus dirigentes se beneficiaron individualmente a costa de las necesidades del barrio, lo cual debilitó su confianza en ellos. Este desenlace repercutió en la participación de la población en la gestión del programa y, también, en los procesos de PSH.

A pesar de las dificultades que atravesó la implementación del programa, durante este periodo se desarrollaron varias intervenciones en las villas. En el marco de las acciones orientadas a la regularización urbana se iniciaron obras de infraestructura y se avanzó en la apertura y pavimentación de calles. Asimismo, se diseñaron los proyectos de radicación de algunos barrios (habiendo realizado previamente los relevamientos y estudios necesarios). Estas iniciativas afectaron preferentemente a algunos sectores de las villas del cordón sur-suroeste y, en general, no alcanzaron a ninguna villa en su totalidad (Martínez, 2003).

También se desarrollaron intervenciones de regularización urbana. En la villa 12 se transfirió la propiedad de los terrenos de manera individual a las familias que la habitaban. En la villa 21-24 estos fueron transferidos “en bloque” a la mutual Flor del Ceibo dejando a su cargo la subdivisión y la ejecución de la operatoria de venta lo cual generó graves

problemas en el barrio⁷⁸. Organizaciones vecinales de las villas 15 y 20 comenzaron a ejecutar la operatoria de venta, aunque en estos casos no se les transfirió la propiedad de la tierra. En cambio, en la villa 31 –que estaba incluida en los decretos nacionales que permitían esta intervención- no se inició ningún tipo de acción orientada a la regularización dominial.

En este sentido, así como la erradicación de villas fue muy eficaz en el norte de la ciudad (ver capítulos 1 y 2), las intervenciones en el marco de la política de radicación, a pesar de sus limitaciones, son ejecutadas con mayor énfasis en las villas del sur que en las del norte. Esto muestra una característica central de la acción estatal: la misma sigue –grosso modo- el criterio del mercado mostrando, en términos relativos, una mayor tolerancia a la radicación de villas en los sectores de la ciudad en donde el precio del suelo es más bajo y una menor –o nula- tolerancia en las áreas en donde el precio del suelo es más alto y existen intereses inmobiliarios. Como veremos (y vimos anteriormente) esta característica en algunos periodos se expresó con mayor claridad que en otros.

4.3 Entre la radicación y el desalojo (1992-1996)

En 1992 la política de villas dio un nuevo giro. Aunque se mantuvieron los marcos normativos de la política de radicación, en el nivel nacional y local se adoptaron medidas que favorecieron los desalojos y en la ciudad se demoraron las intervenciones orientadas a la radicación de los barrios.

⁷⁸ Como se dijo, esta operatoria no implicaba de ningún modo la figura de “propiedad colectiva” sino simplemente la transferencia en bloque a una organización del barrio para que ésta operativice la operación de compra venta individual. Como explicó un ex funcionario de nivel local, “Para transferir los terrenos de forma individual a cada villero, vos tenías que tener trazado, definido un terreno, cumplir las normas [...]; pero, para transferir toda la villa a la organización, vos lo que hacías era conformar un mutual, que pasaba a ser dueña de la totalidad y ya, salía de la discusión de si ellos eran ocupantes ilegales. A partir de eso era un problema organizativo de cómo la mutual reordenaba la tierra y la distribuía, el municipio iba a seguir acompañando eso” (Gonzalez). En este sentido, más allá de los resultados de estas decisiones, no se buscaba generar alternativas al régimen de tenencia, sino encontrar formas para operativizar la regularización dominial de los terrenos. Nótese, sin embargo, que la propuesta contradecía los lineamientos que el U31 establecía. Esto y la transferencia “en bloque” de la tierra tuvo graves consecuencias en el barrio, en tanto no se mejoraron las condiciones de hábitat y tampoco se acompañó el proceso de subdivisión de la tierra, que continúa pendiente y ha generado graves conflictos a nivel barrial.

Durante la gestión de Bouer (1992-1994), por decisión del ejecutivo local, el Programa de Radicación volvió a la órbita de la CMV. La Mesa de Concertación, que estaba en crisis desde la incorporación de dirigentes villeros al personal de planta del municipio, se desarticuló. Además, comenzaron a producirse atrasos en las partidas presupuestarias que afectaron la ejecución del programa. Las obras en las villas se fueron demorando, y al final del periodo solo se habían finalizado algunas obras de infraestructura y vivienda en las villas del cordón sur-suroeste de la ciudad. Posteriormente, en la gestión de Jorge Dominguez (1994-1996), se intentó paralizar los procesos de radicación, cuya continuidad dependió de la capacidad de presión de las organizaciones barriales.

Simultáneamente, en el nivel nacional, el Congreso de la Nación impulsó a través de la ley 24.454/1995 la modificación del artículo 181 del código penal, incluido en el capítulo de “delitos contra la propiedad”. En este marco, se introdujo la figura de “clandestinidad” y se aumentaron las penas de prisión de 6 meses a 3 años en los casos de “usurpación”. La norma permitió, además, que los jueces efectuaran desalojos ante la demanda de los propietarios sin considerar el proceso judicial⁷⁹ (Rodríguez, 2005).

Algunos de los argumentos de la ley fueron,

“...la ineficacia de los programas de promoción de vivienda para sectores de escasos recursos, la inexistencia de una red de salvataje mínima que pueda dar respuesta a las emergencias habitacionales [...] la falta de medidas de prevención de los delitos que afectan los derechos de propiedad inmueble y la impotencia de la Justicia tanto para reprimir las conductas delictivas antes señaladas como para restituir las cosas a su estado anterior. El problema, sin duda es grave. Así lo ha reconocido el gabinete nacional anunciando que faltan tres millones doscientas mil viviendas [...]” (versión taquigráfica de la sesión ordinaria del 8 de febrero de 1995 celebrada en el Senado de la Nación Argentina).

De manera que ante el déficit habitacional originado, en parte, por la rigidez de los mecanismos de acceso y apropiación del suelo, el Estado reforzaba la protección de esos

⁷⁹ Cabe señalar que en este periodo el Congreso de la Nación sancionó también la “Ley Pierri” 24.374/94, que permite la regularización de bienes inmuebles. Para ello la ocupación debe haberse extendido por diez años y debe cumplir con las siguientes condiciones: públicas, pacíficas, continua y con causa lícita (Di Virgilio, et. al, 2011). Esta ley, sin embargo, carece de reglamentación en la Ciudad de Buenos Aires.

mismos mecanismos facilitando los desalojos, profundizando las penas por las transgresiones al régimen de propiedad, y demonizando a la población al considerar que por el solo hecho de resolver su necesidad habitacional –por cierto, en el marco del régimen impuesto- constituye un “acto delictivo”.

En la ciudad la trama del desalojo giró en torno a la villa 31. Esta iniciativa comenzó a delinearse durante la intendencia de Saúl Bouer, pero se ejecutó durante la gestión de Jorge Dominguez. En el sector desalojado se construyó la autopista Buenos Aires – La Plata “Arturo Illia”.

Una de las primeras medidas adoptadas para ejecutar el desalojo fue la desafectación de los terrenos en donde se emplaza el barrio del distrito U31 -como se señaló en el apartado anterior, de regularización de villas-. Las primeras opciones ofrecidas a las familias para abandonar el barrio fueron el otorgamiento de un subsidio para regresar a sus lugares de origen, de un crédito para comprar una vivienda, o su relocalización en viviendas construidas por el sector estatal. De estas opciones, la tercera no se efectivizó y existen dudas acerca de la segunda (Cravino, 2009).

Algunas de las familias afectadas se negaron a abandonar el barrio, bajo la consideración de que ninguna de las propuestas –efectivas- del municipio les permitía satisfacer su necesidad de vivienda. En este marco, el entonces intendente de la ciudad impulsó –amparándose en el decreto 110/1996, promulgado por él mismo- un operativo compulsivo de desalojo que involucró la represión de las familias y la demolición de sus viviendas. La medida suscitó el rechazo de la Pastoral Villera y organizaciones de derechos humanos, que se unieron a la resistencia de los hogares. A partir de entonces los desalojos continuaron ejecutándose a través de una política de subsidios que permitía a las familias acceder una habitación en un hotel pensión (Cravino, 2009)⁸⁰. En adelante, ambas modalidades –el desalojo por la fuerza y a través de la entrega de subsidios- fueron utilizadas durante esta y otras gestiones de gobierno para ejecutar desalojos en villas y NAUs.

⁸⁰ En Cravino (2009) puede accederse a una descripción detallada de este conflicto así como a un análisis del mismo. Por razones de espacios, aquí solo retomamos algunos de los datos que la autora presenta en dicho trabajo que consideramos importantes para nuestra argumentación.

Si bien no puede decirse que haya habido un retorno a la política de erradicación, puede sostenerse que aún en el contexto de radicación de villas el Estado promueve e impulsa iniciativas erradicadoras. El desalojo de este sector de la villa 31, así como los que los sucedieron en otras villas (como por ejemplo la 19), se ejecutaron en el marco de iniciativas que buscaban recuperar terrenos para desarrollar otro tipo de infraestructuras en el marco de proyectos públicos y privados.

4.4 La política de villas en los primeros años de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996-2001)

Tras la reforma constitucional de 1994 la Ciudad de Buenos Aires quedó enmarcada en el artículo 129° de la Constitución Nacional. Allí se estableció que la misma tiene un régimen autónomo de gobierno con facultades propias de legislación y jurisdicción.

En este marco comenzó a desarrollarse un proceso de readecuación de los organismos del Estado local al nuevo status y se dictó la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La autonomía de la ciudad respecto del ejecutivo nacional permitía una mayor independencia en el diseño e implementación de las políticas públicas y una ampliación del presupuesto destinado a las mismas. Además, el proceso de autonomización de la ciudad configuró un escenario propicio para sentar bases en los marcos jurídico-normativos e institucionales que posibilitaran otro desarrollo en las políticas habitacionales.

Las definiciones en la política habitacional -en general- y en la de villas -en particular- estuvieron permeadas por dos enfoques diferentes. Algunas organizaciones sociales, legisladores y funcionarios impulsaron iniciativas autogestionarias, mientras que otros

actores (principalmente las autoridades del ejecutivo local, y otros legisladores y funcionarios) fomentaron iniciativas de corte asistencial⁸¹.

Los enfoques autogestionarios quedaron plasmados en la Constitución de la ciudad y en la ley 148. La primera especifica en el capítulo de Hábitat que,

“La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y un hábitat adecuado. Para ello:

1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.
2. Auspicia la incorporación de inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regulación dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.
3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando no encubrir los que encubran locaciones” (artículo 31° de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

De manera que el principal marco jurídico-normativo de la ciudad reconoce el derecho de sus habitantes a vivir en un hábitat adecuado y obliga a los aparatos del Estado a intervenir en los procesos de mejoramiento del hábitat y regularización dominial con criterios de radicación definitiva, y a promover planes autogestionarios.

Dos años más tarde, se establecieron a través de la ley 148/1998 los marcos y procedimientos para democratizar la gestión de la política de villas recuperando la

⁸¹ La autogestión refiere a “(...) formas de producción del hábitat colectivas y organizadas, sostenidas por organizaciones sociales que persiguen en forma explícita el desarrollo de distintos procesos políticos de construcción de poder popular.” (Rodríguez et. al., 2007: 30). Implica que los sujetos participen activa y directamente en la gestión de la política desde la toma de decisiones hasta la ejecución de las mismas (Pírez, 1995). Los modelos asistenciales, en cambio, desligan a los sujetos de la gestión de la política. En este marco, la población a la cual se dirige la política es considerada “beneficiaria”. Lejos de la búsqueda de transformación a través de la creación de poder popular, los modelos asistenciales tienden a reproducir y profundizar las relaciones de dominación existentes. En este sentido, como señala Paugam (2007:63) “A partir del momento en que la colectividad se hace cargo del pobre, éste ya no puede pretender otro status social que de asistido, puesto que la asistencia tiene una función social determinada que hace casi inevitable esta designación. (...) El propio hecho de recibir asistencia asigna a “los pobres” una carrera concreta, altera su identidad previa y se convierte en un estigma que marca todas sus relaciones con los demás. Desde el momento en que la sociedad combate la pobreza y la considera intolerable, su status social sólo puede desvalorizarse.”

participación de los villeros en el diseño, implementación y ejecución de la misma, e incorporando un elemento novedoso: la planificación participativa del presupuesto del programa de radicación. Para ello, la norma creó la Comisión Coordinadora Participativa (CCP), la cual debía estar integrada por representantes del poder ejecutivo y legislativo de la ciudad, de las villas y NHTs, de la Federación de Villas y Barrios Carenciados (FEDEVI) y del Movimiento de Villas y Barrios Carenciados (MVBC)⁸². Según la letra de la ley la CCP tenía que: i. diseñar un programa de radicación de villas y NHTs, ii. adoptar medidas para la planificación participativa del presupuesto destinado al programa, iii. confeccionar padrones, dictar reglamentos electorales y convocar a elecciones abiertas en las villas y los NHTs que no hubieran tenido comicios regulares, y iv. planificar y ejecutar intervenciones orientadas a la atención de situaciones de emergencia (en coordinación con los organismos estatales correspondientes). El programa de radicación de villas debía ser realizable en un plazo de cinco años y sustentarse en estrategias autogestionarias, incluyendo a la población de las villas en el proceso de diagramación, administración y ejecución.

Las intervenciones del ejecutivo local en las villas, sin embargo, no se ajustaron plenamente a las regulaciones dispuestas en estas normativas.

La CCP nunca llegó a asumir la totalidad de las funciones que se le habían asignado por ley y pronto se transformó en un espacio obsoleto. Las intervenciones de mejoramiento del hábitat quedaron enmarcadas en dos programas diferentes implementados y ejecutados de manera paralela por distintos organismos estatales.

Por un lado, se mantuvo el Programa de Radicación que continuó en la órbita de la CMV. La participación de las organizaciones de los barrios se limitó a facilitar el desarrollo de algunas de las actividades previstas en los procesos de regularización. En este marco se realizaron tareas de ordenamiento parcelario, tendido de infraestructura y construcción de vivienda (FONAVI) en algunas villas del cordón sur-suroeste de la ciudad. Por el otro lado, la Secretaría de Promoción Social, comenzó a ejecutar en las villas el Programa de Emergencia Habitacional. El mismo consistía en la entrega de materiales a grupos familiares, organizaciones no gubernamentales (cooperativas, asociaciones civiles,

⁸² En este entonces, el movimiento villero se encontraba definitivamente fragmentado (Vitale, 2009).

mutuales, etc), y organismos estatales, para la construcción y mejoramiento de las viviendas y equipamiento comunitario. La participación de las familias y organizaciones afectadas por esta operatoria se limitaba a la prestación de mano de obra.

Estos programas involucraban diferentes abordajes acerca de la cuestión villera: el programa de emergencia habitacional estaba basado en un enfoque asistencial orientado a “beneficiarios” individuales (ya sean familias u organizaciones), mientras que el de radicación partía –al menos conceptualmente- del reconocimiento de derechos y estaba orientado a un colectivo (la población de las villas). Además, en términos ejecutivos, la decisión de incluir a las villas en el programa de emergencia habitacional implicó una superposición de la intervención pública en los barrios en tanto la Secretaría de Promoción Social ejecutó en las villas una política de corte habitacional sin coordinación con la CMV, que era el organismo que centralizaba esa función.

Finalmente, a pesar de que la Constitución y la ley 148 reafirmaron el principio de radicación de villas, continuaron ejecutándose desalojos. Precisamente durante este periodo se desalojó un sector de la villa 19 con motivo de la ampliación de la avenida General Paz.

4.5 Nuevos programas, la misma dirección.

En el año 2001 el ejecutivo local creó a través del decreto 206 el Programa de Radicación e Integración de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT), con el objetivo de generar un instrumento que permitiera operativizar la ley 148. El presupuesto del programa se conformaba, según el decreto que le dio origen, con los fondos provenientes del presupuesto de la ciudad, las partidas presupuestarias que los organismos estatales involucrados en el mismo consideraran, y los recursos otorgados por organismos nacionales e internacionales de crédito.

4.5.1 Las intervenciones estatales en las villas

Entre los años 2001 y 2003 el PRIT estuvo prácticamente desfinanciado y paralizado⁸³ (AGCBA, 2004). En este marco, la principal operatoria habitacional ejecutada en las villas fue el Programa de Emergencia Habitacional. De hecho la ejecución de obras del PRIT estuvo por momentos subordinada a ese programa, ya que algunas cooperativas y el propio IVC debieron apelar al mismo para obtener materiales. En otras ocasiones las intervenciones se desarrollaron sin articulación con los proyectos de radicación. Así, por ejemplo, algunas familias ampliaron o mejoraron sus viviendas estando localizadas en el trazado de calles. Otras mejoraron sus viviendas pero sus dimensiones eran inferiores al metraje contemplado en el distrito U31. A pesar de ello, los hogares que recibieron los materiales tuvieron la posibilidad de mejorar y consolidar sus viviendas.

En 2003 la ley 1.251 determinó que la implementación y ejecución de la política de villas corresponde al Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC, ex CMV⁸⁴), de modo que el PRIT quedó en su jurisdicción⁸⁵. Un año más tarde, la sanción de la ley 1.408/2004 de Emergencia Habitacional permitió incrementar notablemente el presupuesto destinado al programa de villas, aunque existieron también importantes niveles de subejecución (COHRE y ACIJ, 2007). Desde entonces y hasta el final del periodo, las intervenciones en el marco del programa se orientaron en general a la provisión de infraestructura básica de servicios y urbana, y con menos frecuencia al ordenamiento parcelario y construcción de vivienda nueva. Estas afectaron a todas las villas de la ciudad, pero el programa se ejecutó con mayor intensidad en las villas localizadas en el cordón sur-suroeste de la ciudad.

Cabe señalar, además, que algunas villas impulsaron a través de sus organizaciones la sanción de leyes propias de reurbanización y regularización dominial contemplando, además, la generación instancias que permitieran a los habitantes participar en la gestión de

⁸³ Cabe señalar que el país atravesaba por entonces una profunda crisis económica que afectó, en particular, a los sectores medios bajos y bajos. En este sentido, la consolidación del modelo neoliberal implicó un aumento en la tasa de desempleo y un incremento en los índices de pobreza. La pérdida del empleo se complementó además con los efectos, por ejemplo, de la privatización del sistema educativo y de salud, afectando aún más los derechos básicos de la población.

⁸⁴ El IVC fue creado por la ley 1.251/03 en reemplazo de la CMV. Este organismo depende directamente del poder ejecutivo de la ciudad y es autárquico.

⁸⁵ En 2001 había estado en la jurisdicción de la Subsecretaría de Planeamiento a la Subsecretaría de Vivienda, y en 2002 en la de la Secretaría de Jefe de Gabinete (decreto 182/02)

los procesos. Este fue el caso de la villa 1-11-14, por ejemplo, que fue pionera en este tipo de iniciativas. Posteriormente otras villas recurrieron a este tipo de estrategias (Arqueros, et al., 2011).

Este periodo se caracterizó también por la ampliación y profundización de la ejecución de políticas de corte asistencial, las cuales fueron propuestas como una solución a los efectos generados por la dinámica del modelo neoliberal. En este marco, el Ministerio de Desarrollo Social comenzó a ejecutar en las villas los programas Apoyo Alimentario Directo a Familias, Vale Ciudad y, posteriormente, Ciudadanía Porteña⁸⁶. Todos ellos se orientaban a la asistencia directa de las familias en situación de “inseguridad alimentaria” y “vulnerabilidad social”, seleccionadas “de conformidad con los criterios de focalización y selección establecidos en el presente” (decreto 439/02).

Simultáneamente al desarrollo de este conjunto de iniciativas, el GCBA continuó impulsando desalojos (Jauri, 2011). En este marco, se desalojó villa La Dulce, y parte del asentamiento Rodrigo Bueno. Villa Cartón, además, desapareció a causa de un incendio que, aunque nunca se descubrió quien lo originó, se determinó que fue intencional.

El GCBA, además, redobló la apuesta en materia de desalojos a través de la inclusión del artículo 335 en el código procesal penal, sancionado en 2007. El mismo establece que en los casos de “usurpación” el Fiscal o Juez podrá “en cualquier estado del proceso y aún sin dictado de auto de elevación a juicio” restituir el inmueble al propietario. De este modo se priva a los afectados del derecho constitucional a la defensa (artículo 18 de la Constitución Nacional).

⁸⁶ Los Programas Vale Ciudad y Apoyo Alimentario Directo a Familias, se originaron a través de los decretos 439/02 y 1.646/02, respectivamente. El primero de ellos, consistía en la entrega de cuponerías a familias residentes en la ciudad. Las familias podrían canjear los cupones por alimentos, en pequeños comercios seleccionados por el Gobierno de la Ciudad. El segundo programa, contemplaba la distribución directa de alimentos a familias en situación de “vulnerabilidad alimentaria”. En 2005, la ley 1.878 creó el Programa Ciudadanía Porteña, que absorbió los dos recién descriptos. Este consistía en la entrega de subsidios a familias de bajos ingresos, que podrían ser utilizados para cubrir distintos tipos de necesidades (alimentarias, educativas, de salud, etc.)

4.5.2 La participación de la población de villas en la gestión de la política

A pesar de lo dispuesto en la ley 148, la política de villas no involucró una mayor participación de la población de los barrios en el diseño e implementación de los procesos de radicación.

En este sentido el decreto que dio origen al PRIT modificaba parcialmente las herramientas establecidas en dicha ley, creando una Unidad Ejecutora y asignándole algunas de las funciones que originalmente eran de la Comisión Coordinadora Participativa.

La participación de las villas en la gestión de la política se vio afectada, también, por algunas acciones y omisiones de los organismos estatales. Por un lado, las elecciones en villas –que debían ser controladas y acompañadas por el IVC- en algunos casos no se realizaron y en otros presentaron irregularidades, de modo que los representantes de las comisiones vecinales carecían de legitimidad en los barrios. Hacia el final del periodo algunas villas -acompañadas por un legislador afín a sus reclamos-, impulsaron amparos judiciales con el fin de que se regularicen estas situaciones. Ese año un fallo judicial permitió la regularización de los comicios y elección de representantes en la villa 20. Posteriormente, nuevos fallos que posibilitaron la regularización de los comicios en más villas, pero aún queda pendiente la resolución de estas situaciones en otros barrios⁸⁷. Por el otro lado, el ejecutivo local continuó incorporando referentes al personal de planta del municipio (ver por ejemplo, los decretos 639/03 y 145/05).

La relación entre las organizaciones villas y los organismos estatales fue influida por dos decisiones adicionales.

Una de ellas fue la asignación de obras en el marco del PRIT a cooperativas conformadas por habitantes de las villas. En la resolución que adoptaba la medida, se consideraba “Que con la presente operatoria se apunta a una solución integral, en donde se consolide la participación de la comunidad en la implementación de soluciones a sus problemas integrándolos en un proceso organizativo y participativo, que atienda al mismo tiempo a uno de los emergentes sociales más angustiante, como es el desempleo” (Resolución

⁸⁷ Cabe señalar que el ex legislador Di Filippo junto con su equipo –que fueron los que trabajaron también en los primeros amparos- y organizaciones de villas, presentaron en 2008 un amparo colectivo con el fin de que se realicen comicios en todas las villas y NHTs que se encuentren en situaciones irregulares con respecto a la elección de sus representantes.

1015/IVC/04). Sin embargo, no puede decirse que hayan generado procesos organizativos y participativos, ya que la actividad de las mismas se limitaba a la ejecución de obras, careciendo de decisión en el proceso. Además, estas cooperativas se convirtieron en una modalidad de generación de empleo informal, en tanto la duración de los contratos se limitaba al tiempo previsto de ejecución de las obras, y el IVC –y luego la CBAS⁸⁸– incumplió regulaciones establecidas en la ley de trabajo, tales como la contratación de seguros de responsabilidad civil y accidentes personales (AGCBA, 2005).

Otra de las medidas que afectó esa relación fue la delegación de tareas de índole ejecutiva a las organizaciones en el marco del programa de Emergencia Habitacional. En este marco, las comisiones vecinales quedaron encargadas de la elaboración de los registros de beneficiarios y de la distribución de los materiales entre las familias, debiendo responsabilizarse cuando las familias no eran elegidas como beneficiarias aun cuando no habían participado de esa decisión. Además, en algunos casos, no estuvieron claros los criterios de distribución de los materiales en los barrios. Esto afectó nuevamente la confianza de la población hacia sus referentes, la cual se encontraba ya muy debilitada.

4.6 La desarticulación de la política de radicación

En diciembre de 2007 se produjo un nuevo recambio en las autoridades de la ciudad. El nuevo Jefe de Gobierno y su equipo, mantuvieron una actitud hostil hacia las villas. En este marco, se desarticuló la política de radicación a través de la fragmentación de las intervenciones y el desfinanciamiento de los programas. En simultáneo, se precarizaron las iniciativas orientadas al mejoramiento del hábitat adoptando como criterio de intervención la “asistencia”. En materia de regularización dominial, la acción estatal se orienta –claramente– por el criterio del mercado. Asimismo, se desarrollaron intervenciones

⁸⁸ En 2005, el Directorio de la Corporación Buenos Aires Sur, introdujo una modificación en su reglamento de contrataciones permitiendo “La contratación directa de mano de obra a Cooperativas de Trabajo procederá en los casos de obras a realizarse por administración en zonas de emergencia. Asimismo, la Cooperativa deberá estar integrada por socios provenientes de barrios de emergencia”.

orientadas a sofocar las nuevas ocupaciones de suelo, siendo el caso más emblemático el del Parque Indoamericano (ver capítulo 1).

4.6.1 La desarticulación de la política de radicación: la fragmentación de las intervenciones y el desfinanciamiento de los programas

En este periodo la política de villas se caracteriza por la fragmentación y la dispersión de las intervenciones entre los organismos estatales a partir de la transferencia de las funciones y competencias del IVC a otros organismos. Las villas localizadas en el cordón sur-suroeste de la ciudad quedaron enmarcadas en el Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR Hábitat), la 31-31 bis –que es la única de las villas tradicionales ubicada en el norte- continuó en la órbita del PRIT. El primero de ellos está bajo la jurisdicción de la Corporación Buenos Aires Sur S.E (CBAS) mientras que el segundo se mantiene en la del IVC.

La creación del PROSUR fue fundamentada por el ejecutivo local bajo la consideración de que “Las soluciones anteriores (de mejoramiento del hábitat) han redundado en la profundización de los niveles de desintegración social, la ruptura de redes sociales, el desconocimiento de prácticas de responsabilidad compartida y el incremento de los niveles de conflictividad” (PROSUR, s/f). Se diferencia, además, entre la “ciudad formal” y la “ciudad informal”. En este marco, propone “transformar los actuales asentamientos informales en barrios formales de la Ciudad” a partir de la “integración física y social de los habitantes de los asentamientos irregulares al resto de la ciudad” (PROSUR, s/f) a través de intervenciones de regularización urbanística y dominial. Cabe señalar que a diferencia del resto de los programas de radicación, el PROSUR no fue creado ni por ley, ni por decreto, sino a través de un acuerdo firmado en 2008 entre el Ministerio de Desarrollo Económico, la CBAS y el IVC.

La fragmentación de las intervenciones en villas se vio agravada con la creación de la Unidad de Gestión e Integración Social (UGIS). Aunque en el decreto que le dio origen (1.548/2008) se dispuso que este organismo asumiera un amplio espectro de competencias, en la práctica se limitó a la atención de “situaciones de emergencia”. En este marco, la

UGIS se orientó a la prestación de servicios ante situaciones originadas por los déficits de infraestructura de los barrios, como por ejemplo el envío de camiones atmosféricos o el llenado de tanques de agua (Arqueros y Canestraro, 2010).

A su vez, en 2011, comenzó a ejecutarse en las villas y asentamientos localizados en el camino de sirga de la cuenca Matanza-Riachuelo el Plan de Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios en Riesgo Ambiental⁸⁹. Si bien el Estado Nacional asume la implementación, ejecución, financiamiento y fiscalización del plan, las intervenciones en las villas son definidas, implementadas y ejecutadas por el Estado local. En este marco, la Legislatura de la ciudad sancionó la ley 3.947/2011 con el fin de generar un instrumento normativo propio que enmarcara las intervenciones de saneamiento de la cuenca, entre ellas las referidas a villas. El proyecto, impulsado por la Comisión de Ecología, estableció la relocalización de los barrios –o los sectores de los mismos- asentados en el camino de sirga y el desarrollo de un plan de saneamiento integral en los sectores que no fueran relocalizados. La ley dictaminó que las familias afectadas a la relocalización tienen el derecho a contar con información sobre el proceso y a participar en el mismo, cuestión que –como veremos más adelante- no se respetó.

Simultáneamente, como veremos en el próximo apartado, el Estado local ejecuta otros programas que afectan el hábitat a través del Ministerio de Salud, Desarrollo Social, Espacio Público así como operatorias secundarias por medio del IVC.

En 2011 el jefe de gobierno creó la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social (SECHI) con el argumento de que era necesario contar con una instancia en la estructura del ejecutivo local que permita coordinar las acciones estatales en las villas. Sin embargo, en la actualidad, no se observa una mayor coordinación en la ejecución de los programas.

La transferencia de las competencias y funciones del IVC a otros organismos constituye una clara violación a la ley 1.251, actualmente en vigencia. En este sentido, en la ley de creación de Instituto de la Vivienda de la Ciudad se le asignó a ese organismo la

⁸⁹ Esta operatoria forma parte del plan de saneamiento de la cuenca Matanza – Riachuelo originado en el marco de la causa Mendoza. En 2004, un grupo de personas que habitaba en el área de la cuenca Matanza-Riachuelo, presentó una demanda colectiva reclamando por su derecho a un ambiente sano. En 2008, la Corte emitió un fallo –denominado “fallo Mendoza”- que determinaba quienes eran los responsables de realizar las intervenciones para el saneamiento de la cuenca, los plazos en que esas intervenciones debían ser desarrolladas, y permitiendo la imposición de multas si estos plazos eran incumplidos.

competencia de “Planificar la urbanización de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios, implementando acciones tendientes al cumplimiento del artículo 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (artículo 5, ley 1251/03). Si además se considera que esta decisión se llevó a la práctica a través de decretos y acuerdos, debe admitirse que carece de legitimidad en tanto no fue el producto de un debate democrático ni el resultado de un consenso entre los diferentes actores involucrados en la política de hábitat.

La arbitrariedad de la medida colaboró a la definición de un escenario de conflicto entre los funcionarios involucrados en la política, quienes se disputan la legitimidad para intervenir en las villas. Esto generó un escenario caracterizado por la ausencia de colaboración y reciprocidad, lo cual afectó el desarrollo de los procesos de regularización. Además, en el contexto de desestructuración del IVC, parte de su personal fue transferido a la UGIS, y en menor medida a la CBAS. Algunos de los funcionarios que habían gestionado los procesos de regularización se negaron a abandonar el organismo. La decisión de desplazar al IVC implicó un desaprovechamiento del conocimiento acumulado a partir de las experiencias de intervención, y la jerarquización de otros organismos involucró que funcionarios con menor o ninguna experiencia asumieran puestos claves en la gestión de la política.

Otro de los factores que abonó a la desarticulación de la política de radicación fue el desfinanciamiento de los programas a través de la reducción presupuestaria del PRIT, y de la omisión de medidas que permitieran al PROSUR contar con un presupuesto propio. Desde 2008 el presupuesto del PRIT se redujo constantemente, llegando a ser un 80% menor que en 2007. El PROSUR, a su vez, obtiene fondos a través de un sistema de mandas de modo que está subordinado financieramente a otros organismos estatales. Este mecanismo, además, supone intrincados trámites burocrático-administrativos para obtener financiamiento (AGCBA, 2009). A partir de 2009 el programa fue excluido de las auditorías realizadas a la CBAS, por lo cual no se cuenta con información sobre los fondos obtenidos y ejecutados, ni de las intervenciones realizadas en ese marco⁹⁰.

⁹⁰ La única información con la que se cuenta en la actualidad es la difundida a través de folletos y la página de la CBAS, ya que el organismo no permite el acceso a información de otra naturaleza. Asimismo, la información suministrada a través de los medios mencionados no se corresponde con las observaciones que hemos realizado durante el trabajo de campo de esta tesis.

El PRIT y la UGIS muestran importantes niveles de subejecución presupuestaria, lo mismo se comprobó en el PROSUR en 2008 –que fue el único año en que fue auditado-. Cabe señalar, también, que mientras el presupuesto del PRIT se redujo a lo largo de todo el periodo, el de la UGIS aumentó, lo cual muestra que se priorizó la atención de situaciones de emergencia a la ejecución de los programas de radicación.

4.6.2 La orientación de las intervenciones de regularización dominial: el criterio del mercado

Como se señaló las villas de la ciudad quedaron enmarcadas, según su localización en la ciudad, en diferentes programas de regularización.

En las villas y NAUs localizados en el norte, en donde el precio del suelo es alto y los sectores inmobiliarios tienen interés, el oficialismo local desalentó las medidas de reurbanización y regularización dominial. Tales fueron los casos de la villa 31-31 bis y del asentamiento Rodrigo Bueno.

En este sentido, en 2010, la Legislatura sancionó la ley 3.343 que ordena la reurbanización de la villa 31-31 bis y la transferencia de los terrenos a sus habitantes. La norma, además, creó la Mesa de Gestión y Planeamiento Multidisciplinaria y Participativa⁹¹ y estableció que desde ese ámbito se gestionaría el proceso. La Mesa elaboró una propuesta para la reurbanización del barrio que fue presentada por la legisladora Sanchez Andía en la Comisión de Vivienda de la legislatura. Sin embargo, los legisladores del partido oficialista -con el apoyo de otras fuerzas- no respaldaron el proyecto e impidieron su tratamiento en las sesiones legislativas. Actualmente, el oficialismo impulsa la elaboración de un dictamen propio, desconociendo el procedimiento establecido en la ley de urbanización del barrio.

El mismo año en que sancionó la ley de la villa 31-31 bis, la justicia emitió un fallo anulando los decretos que permitían el desalojo del barrio Rodrigo Bueno y ordenando su incorporación al PRIT. De este modo hacía lugar al reclamo judicial presentado por los habitantes del asentamiento con organizaciones de la sociedad civil. En esa oportunidad el

⁹¹ Según lo establecido por la norma, la Mesa debe estar integrada por los delegados y vecinos del barrio, legisladores, y representantes de diferentes organismos de la ciudad.

jefe de gabinete del GCBA manifestó "Realmente, es un disparate. En este caso, es una zona donde no hay infraestructura adecuada para que la gente viva. Estamos convalidando una toma; la gente ha usurpado un lugar", "Somos muy firmes con eso y no nos movemos un centímetro de esa posición. No se puede dar apoyo del Estado, ni un subsidio ni una vivienda a alguien que haya tomado un lugar. Con ese criterio, mañana nos toman toda la ciudad. Después viene un juez que pide el desalojo y la Policía Federal no desaloja" (diario La Nación, 25 de marzo de 2011). En cambio, el oficialismo impulsó en la legislatura un proyecto de ley que permite que IRSA –el mayor grupo de inmobiliario del país- desarrolle un mega proyecto inmobiliario, aunque éste no reunió los votos necesarios para su aprobación.

Las villas y asentamientos localizados en la cuenca Matanza – Riachuelo quedaron enmarcados en la ley 3.947, que regula las formas y procedimientos que debe seguir el Ejecutivo local para intervenir en las villas en el marco del proceso de saneamiento de la cuenca. La mayor parte de los barrios afectados están emplazados en Barracas, La Boca y Parque Patricios, lo cuales forman parte del área de renovación de la ciudad (Herzer, 2008).

La norma establece la relocalización de los barrios –o los sectores de los mismos- emplazados en el camino de sirga y el saneamiento integral de los sectores que no deben ser trasladados. Las intervenciones del GCBA a la fecha son limitadas y solo se orientan en la primera dirección, dejando pendiente el saneamiento de los barrios.

La ejecución de las relocalizaciones no se ajustó a los procedimientos establecidos en la ley, que establecía la participación de las familias afectadas en el proceso. Si bien originalmente se organizaron mesas de trabajo en las que participaron habitantes de los barrios y funcionarios de nivel local, éstas fueron desarticuladas por el GCBA pocos meses después de su creación. En estas instancias se había consensuado que los hogares fueran trasladados a viviendas construidas por el IVC en terrenos próximos a las localizaciones originales de las villas. Sin embargo, en 2011 –que fue el año en que se desarticulaban las mesas- el gobierno local presentó un proyecto modificando el criterio de localización. Allí se establecía el traslado de las familias a los barrios del sudoeste de la ciudad, que están alejados del emplazamiento de origen de esta población y en donde el precio de los terrenos es más bajo.

En octubre de 2012, aproximadamente 200 familias habían sido relocalizadas en complejos habitacionales ubicados en los barrios de Villa Lugano y Villa Soldati. Las viviendas no presentaban aún las condiciones necesarias para ser consideradas como obra terminada, lo cual despertó denuncias y reclamos por parte de algunos legisladores de la ciudad y de las familias –que de todos modos debieron ocuparlas en esas condiciones-. Actualmente, queda pendiente la relocalización de 1.336 familias. Sin embargo, el IVC anunció que no cuenta con las soluciones habitacionales necesarias para ello. En este marco, se intentó avanzar en los desalojos ofreciendo a las familias un crédito de escaso monto para que resuelvan por su cuenta su situación de vivienda. La iniciativa fue rechazada por los habitantes de los barrios, que reclaman que las intervenciones signifiquen un mejoramiento en las condiciones de vida. Para ello, proponen la reapertura de la mesas de trabajo, que la relocalización se realice a viviendas construidas por el sector estatal, y que las nuevas viviendas sean adecuadas –tanto en lo constructivo como en la provisión de servicios- y se localicen en terrenos próximos al emplazamiento original de los barrios.

En el suroeste de la ciudad –en donde el precio del suelo es el más bajo de la urbe - el ejecutivo local impulsa la regularización dominial de los terrenos donde se emplazan las villas en el marco del programa PROSUR Hábitat. Sin embargo, las condiciones de hábitat en estas villas y asentamientos continúan siendo deficitarias. En este sentido, la iniciativa del ejecutivo local omite el mejoramiento del hábitat como paso previo de la regularización dominial. Si bien existen diferentes posturas, gran parte de la población afectada se niega a ser incluida en operatorias de venta hasta tanto no se adopten las medidas necesarias para mejorar las condiciones de hábitat en los barrios.

4.6.3 La precarización de las intervenciones de “mejoramiento del hábitat”

Durante este periodo las intervenciones en el hábitat se desprendieron de toda medida que apuntara a generar soluciones definitivas –al menos en su concepción-, adoptando en cambio un perfil más efímero. Estas iniciativas asumieron los criterios de asistencia y focalización, constituyendo de este modo arreglos paliativos a problemas estructurales.

Las escasas intervenciones realizadas en el marco del PRIT y del PROSUR se orientaron – en general- a la finalización de obras iniciadas en periodos anteriores, y tuvieron la finalidad de generar los equipamientos necesarios para la ejecución de los programas impulsados por el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Salud. También se realizaron mejorados en el pavimento de algunas calles y pasillos. A través del Ministerio de Espacio público se pintaron fachadas en sectores visibles de los barrios, en la villa 31 se mejoraron algunas canchas de fútbol y plazas.

En el modelo de ejecución se generalizó y consolidó la modalidad de las cooperativas, las cuales fueron contratadas tanto para la realización de obras como para tareas de limpieza y mantenimiento. Las condiciones de trabajo no mejoraron. Por ejemplo, un convenio tipo entre un trabajador que habitaba en una villa e integraba una cooperativa y la CBAS especificaba, “No es intención ni deriva de este contrato, el establecimiento o creación de una relación laboral de dependencia o una relación de principal y agente entre el contratante (en este caso la CBAS) y el contratado (...). Como consecuencia de ello se releva a la contratante de toda obligación referida a aspectos previsionales, asistenciales y/o de coberturas médicas”. La desvinculación de los organismos estatales de las obligaciones que corresponden “al contratante”, implica la creación de trabajo informal por parte del propio Estado. Como veremos esto se reprodujo también en otros programas que impulsó el ejecutivo en este periodo.

Como se dijo, las “mejoras” en el hábitat se desarrollaron también a través del Ministerio de Desarrollo Social, el cual intervino en las villas a través del Programa de Apoyo Comunitario, Consolidación y Fortalecimiento a Grupos Comunitarios.

Este programa se creó en 2009 a través de la ley 2.956, con el fin de regular las actividades desarrolladas por las organizaciones territoriales. En el marco de esta operatoria las organizaciones brindan *prestaciones* vinculadas a la promoción educativa, laboral y comunitaria. Para ello, el “grupo comunitario” recibe en calidad de beneficio apoyo técnico e insumos⁹². El Ministerio de Desarrollo Social se reserva la función de determinar qué

⁹² De acuerdo a la ley, las organizaciones debían limitar sus intervenciones a brindar las siguientes *prestaciones*: distribuir módulos en beneficio de la población asistida; desarrollar actividades de promoción e integración social y comunitaria; ampliar las perspectivas acerca del trabajo pedagógico con la primera infancia en el ámbito comunitario y en los procesos hacia la incorporación de las niñas y niños asistidos al sistema educativo formal; promover la terminalidad educativa de

organizaciones pueden ser incluidas en el programa, evaluar su desempeño, y fijar el monto de los subsidios. El programa no reconoce la autonomía de las organizaciones en tanto el Ministerio define que actividades pueden realizar, cómo deben desarrollarlas, e incluso evalúa a los “grupos” además de su desempeño en las funciones asignadas. En este marco, se desactiva automáticamente la posibilidad de autogestión en los procesos, desconociendo de esta manera la capacidad organizativa y transformadora de la población de las villas y violando las normativas que regulan las intervenciones en los barrios.

La operatoria afecta a organizaciones muy disímiles entre sí, pero en las villas el caso más frecuente son los comedores comunitarios. Estos se convierten en *prestatarios* orientados a *asistir* a una población que, en la práctica, no puede acceder a la educación, el trabajo, la alimentación, aunque sean derechos básicos con jerarquía constitucional de todos los habitantes del territorio argentino. Los sujetos que se integran al programa, lo hacen en calidad de *beneficiarios*. Además, algunas de las personas que forman parte de las organizaciones reciben un subsidio en calidad de honorario por su trabajo. No se trata de un contrato regulado por la ley de trabajo, de modo que es una modalidad de creación de trabajo informal.

En este programa se inscriben los Centros de Primera Infancia (CPI) (decreto 306/09). Estos se originaron como respuesta al déficit de establecimientos educativos estatales de nivel inicial, y de vacantes en los existentes. Los CPI están orientados a niños de 45 días a 4 años y madres embarazadas en situación de *vulnerabilidad social* quienes, cuando son admitidos, se convierten en beneficiarios del programa. El programa contempla componentes como la asistencia alimentaria, el seguimiento y cuidado de salud, y la estimulación y educación temprana⁹³. Cada centro recibe por parte del GCBA la suma \$800 pesos (en concepto de beca) por cada beneficiario que concurra al mismo. La contratación

los jóvenes y adultos; impulsar la participación de los beneficiarios en proyectos de carácter laboral para lograr su reinserción en el ámbito productivo (sic). El poder ejecutivo de la ciudad, se comprometía a otorgar a cada grupo comunitario los siguientes *beneficios*: módulos nutricionales destinados a la atención alimentaria; subsidios semestrales para solventar los gastos en actividades de “promoción e integración social y comunitaria”; orientación, capacitación y apoyo técnico a las personas que formaran parte de las mismas.

⁹³ Cabe señalar que la inclusión de docentes en los CPI así como las tareas de supervisión del Ministerio de Educación data de 2011, y son medidas adoptadas luego de la firma de un convenio entre el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Educación, la Asesoría General Tutelar y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, luego de que la última realizara una denuncia judicial -. Previamente el programa contemplaba la concurrencia de docentes especializados, dos veces a la semana, para que orientaran a las personas que estaban cotidianamente a cargo de los niños –y que no eran docentes-, y no existían controles por parte del Ministerio de Educación.

del personal no se rige por la ley de contratos de trabajo, ni por el estatuto docente en el caso de los maestros.

Un fallo judicial originado a partir de una demanda realizada por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), explicita que los centros deben considerarse como un paliativo temporal hasta tanto el GCBA –a través de los organismos competentes- tome las medidas necesarias para garantizar que la población objeto del programa pueda acceder a vacantes en los establecimientos educativos correspondientes. Sin embargo, la subejecución del presupuesto destinado al área de educación se ha incrementado durante todo el periodo (ACIJ, 2011). Simultáneamente ha crecido el número de CPIs.

El Ministerio de Desarrollo Social interviene en las villas, también, a través de los programas Ciudadanía Porteña y Ticket Social. Ambos tienen por objetivo asistir a la población para la compra de alimentos, y productos de limpieza y aseo personal. El primero de ellos se orienta a la atención de familias que están por debajo de la línea de pobreza, mientras que el segundo está dirigido a hogares que están un 50% por encima de esa línea. Las asignaciones del Programa Ciudadanía Porteña apenas superan la mitad del precio de la canasta básica alimentaria, mientras que las de Ticket Social son prácticamente simbólicas⁹⁴.

Los Centros de Salud y Acción Comunitaria (CESACs) se originaron a partir de la sanción de la ley básica de salud de la ciudad en 1999, que tiene entre sus objetivos “La descentralización del subsector estatal de salud, incluyendo el desarrollo de las competencias locales y de la capacidad de gestión de los servicios” (artículo 12, inciso d).

⁹⁴ En 2012 las asignaciones del Programa Ciudadanía Porteña podían alcanzar hasta un tope de \$1.512 pesos. Sin embargo, el valor de la canasta total de consumo –cuya última medición en la ciudad data de 2011- para hogares formados por un matrimonio adulto mayor de 35 años de edad, ambos activos, con dos hijos varones de 6 y 9 años y propietario de la vivienda, se calculaba en \$ 2.612, 9 pesos (DGyC, GCBA, 2012). Teniendo en cuenta que el precio reseñado corresponde al año 2011 mientras que el monto de la asignación máxima data del año 2012, el poder adquisitivo que otorga la asignación es aún menor que el reseñado. Cabe señalar, asimismo, que los hogares en las villas no necesariamente están constituidos por un matrimonio existiendo casos de madres solteras, otras veces se trata de hogares formados por familias extendidas. Además no siempre se ejerce la propiedad “de hecho” de la vivienda, una considerable cantidad de familias alquilan habitaciones precarias por las que pagan importantes sumas. Todo ello relativiza aún más el alcance del dinero asignado. Las chequeras otorgadas en el marco del programa Ticket Social equivalen a un valor de \$150 pesos, y contemplan la entrega de chequeras específicas de \$100 por cada integrante de la familia que presente signos de desnutrición o enfermedades celíacas.

En las villas estos centros reemplazaron a las salas de salud. Si bien implican una mejora en la atención de la salud de la población, no pueden ser considerados como una solución definitiva en tanto se limitan a brindar asistencia primaria de baja complejidad y atienden en horarios reducidos.

Los CESACs y los CPIs son presentados por el actual gobierno como soluciones al acceso a la salud y la educación de la población, aunque no cumplen con el mínimo de funciones que las escuelas y hospitales concentran. Además la actual gestión parece desconocer que el acceso a la educación y la salud son derechos con jerarquía constitucional. En este sentido, el Jefe de Gabinete refiriéndose a los CPIs sostuvo “(estas obras) La gente del barrio las hace propias y valora el apoyo y la asistencia que le damos” (Página oficial del GCBA, 10 de Septiembre de 2010). De este modo, el funcionario explicitaba una de las conceptualizaciones que están en la base de las acciones del gobierno: el pobre necesita ser *apoyado y asistido* por el Estado en vez de reconocido como un sujeto portador de derechos. Estas intervenciones, que son presentadas además como mejoras en el hábitat, vacían de contenido a la política de radicación ya que implican soluciones efímeras y precarias a problemas estructurales. Por citar un ejemplo: los barrios que concentran la mayor cantidad de CESACs y CPIs (aproximadamente un 21% en ambos casos) son Villa Lugano y Villa Soldati, sin embargo estos se vieron rápidamente desbordados ante la gran demanda generada por déficits en la cobertura de establecimientos hospitalarios y educativos. En el caso hospitalario, además, el propio jefe de gobierno emitió un decreto (refrendado por el Jefe de Gabinete que realizó la declaración citada) en el que desestimó la construcción de un hospital de alta complejidad en la zona, fundamentando que la población afectada se atiende en otros hospitales (ver capítulo 1).

4.7 Síntesis y conclusiones parciales del capítulo 4

En 1984 comenzó a prevalecer en la política de villas el enfoque de radicación. Este giro en la definición de la política se sustentó en el reconocimiento del daño histórico provocado a

los villeros –en particular en las erradicaciones de la última dictadura militar-, concibiendo a las intervenciones de radicación como una reparación del mismo.

Se trató de una definición adoptada en forma aislada, omitiendo un abordaje integral del conflicto por el acceso, apropiación y uso del suelo urbano. Esto favoreció el desarrollo de un tratamiento fragmentado de situaciones que, si bien tienen especificidades, finalmente no hacen más que reforzar el modo hegemónico de acceso y apropiación del suelo. A pesar de ello, fue un hito importante en la política de villas y un resultado del reclamo sostenido y de las acciones que impulsaron durante años los habitantes de estos barrios.

Los programas que se diseñaron en este marco partieron del supuesto de “desintegración”, como si las villas fueran un fenómeno ajeno al orden urbano. De esta manera, se escinde el fenómeno del contexto en el que se produce, manteniendo intactas las reglas del juego en la ciudad.

Las distintas operatorias diseñadas en el marco de la política de radicación enfatizaron entre sus objetivos la “integración” de las villas al resto de la ciudad, proponiendo para ello la realización de mejoras físicas en el hábitat y la incorporación de los habitantes de los barrios al régimen de propiedad privada individual. En general, no se contemplaron otras formas de integración, como por ejemplo la participación de los habitantes de los barrios en el diseño e implementación de la política.

Las intervenciones de mejoramiento del hábitat incluyeron dos tipos diferentes de propuestas. La primera de ellas se orientó al reemplazo de las villas por conjuntos de vivienda social, construidos en los terrenos en donde estas se emplazan. La segunda, estuvo basada en la readecuación del tejido urbano de los barrios al del resto de la ciudad. Este segundo tipo de iniciativa se sostuvo en la flexibilización de las regulaciones que rigen la urbanización, lo cual implica “integrar” a las villas con criterios diferenciales a los establecidos para el resto de la urbe.

A partir de la década de 1990, las operatorias de radicación, basándose en las conceptualizaciones realizadas en el marco de los debates de la informalidad, adoptaron el criterio de regularización. En este marco los programas de villas tendieron a priorizar la transferencia del dominio de los terrenos por sobre la realización de mejoras en el hábitat.

El marco normativo de la política de villas establece que la radicación se integra de dos derechos básicos: el derecho a una vivienda digna y un hábitat adecuado, y el derecho de los villeros a la propiedad de los terrenos que habitan. Sin embargo, en la mayoría de los casos, estos derechos no fueron reconocidos. En este sentido, el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado no llegó a efectivizarse⁹⁵, mientras que el derecho a la propiedad de los terrenos sólo fue reconocido en casos puntuales. A su vez, las normativas y programas de radicación, conviven con otros instrumentos que permiten y facilitan los desalojos.

Este escenario se agravó a partir de 2008, con la fragmentación y dispersión de las intervenciones de radicación y la subordinación de estos procesos a la ejecución de políticas asistenciales –que venían ganando terreno desde mediados de la década de 1990-. En este marco, los habitantes de villas dejaron de ser considerados como sujetos portadores de derechos, y fueron tipificados como sujetos “beneficiarios” de la asistencia estatal.

Durante este periodo la acción estatal tuvo como principio orientador el criterio del mercado. Las intervenciones ejecutadas en el marco de la política de radicación –más allá de que sus resultados son limitados- afectaron con mayor frecuencia a las villas localizadas en el sur de la ciudad, mientras que en los barrios del norte éstas fueron más restringidas.

En este sentido, se observa una mayor tolerancia a la radicación de las villas localizadas en las zonas de la ciudad en donde el precio del suelo es más bajo y en donde los sectores inmobiliarios muestran menos interés, que a la radicación de los barrios que se emplazan en áreas en donde precio del suelo es más alto y los sectores inmobiliarios muestran mayor interés.

El desenlace de la política de radicación amerita además una reflexión sobre la participación de la población de los barrios en estos procesos. Muchas de las normativas que dieron origen a los programas de radicación contemplaron la participación como un componente relevante en los procesos. Además, desde 1996, el artículo 31° de la Constitución de la Ciudad prioriza la autogestión en las políticas habitacionales, y en 1998

⁹⁵ En este sentido, aunque se desarrollaron intervenciones orientadas al mejoramiento del hábitat la escasa continuidad en la ejecución de obras limitó los procesos. Las intervenciones en el hábitat, asimismo, tendieron a concentrarse en las villas sin contemplar las características del área donde las mismas se emplazan, lo cual acota el alcance de las soluciones propuestas.

la ley 148 generó instancias participativas para la gestión de las intervenciones. A pesar de ello, la participación de la población de las villas en el marco de los procesos de radicación estuvo limitada en general a tareas de tipo ejecutivo, mientras que las instancias decisorias permanecieron en la órbita de los organismos estatales.

A mediados de la década del 2000, los organismos estatales comenzaron a impulsar la formación de cooperativas de trabajo para la ejecución de obras en las villas. Desde 2008, además, el Estado delega algunas de sus funciones y responsabilidades en organizaciones barriales bajo el rótulo de la participación. En ambos casos se excluye a los villeros de las decisiones en el diseño, implementación y ejecución de las iniciativas. Además constituyen una modalidad de creación de empleo informal por parte del sector público.

Simultáneamente, los organismos estatales incumplieron sus responsabilidades en los comicios en villas, lo cual derivó en irregularidades en la representación de los barrios.

Ante la orientación del poder ejecutivo, los villeros comenzaron a canalizar sus reclamos a través de los poderes legislativo y judicial con el fin de impulsar la radicación de los barrios contemplando la participación de la población en los procesos, o bien de regularizar la representación en las villas.

Las intervenciones del poder legislativo y judicial en la política de radicación muestran, asimismo, la complejidad de las relaciones en el Estado. En este sentido, los diferentes poderes fueron posicionándose de diferentes maneras frente al conflicto. A pesar de ello, el poder ejecutivo prevalece sobre el resto de los poderes del Estado, en tanto cuenta con cuatro atribuciones decisorias: la ejecución del presupuesto, la reglamentación de las normas, la posibilidad de vetar total o parcialmente las leyes, y la capacidad de emitir decretos.

En el próximo capítulo abordaremos el desarrollo de los procesos de radicación en Barrio INTA, con el fin de identificar cómo se expresaron estas intervenciones en el territorio.

Capítulo 5 El Barrio INTA durante las políticas de radicación de villas

Barrio INTA comenzó a repoblarse en 1984. Ya en aquel entonces comenzaron a desarrollarse los primeros procesos organizativos, que se consolidaron poco después con la refundación de la Comisión Vecinal. Los habitantes del barrio reclamaban el mejoramiento del hábitat y la transferencia de la propiedad de los terrenos. A su vez, en 1984, comenzó a prevalecer en las políticas públicas el enfoque de radicación de villas.

Cabe preguntarse entonces ¿Cómo se desarrollaron los procesos de producción social del hábitat en el marco de las políticas de radicación? ¿Cómo se articularon la acción colectiva y la acción estatal en el marco de estas políticas? ¿Cuáles fueron los resultados de estos procesos? En el presente capítulo se abordan estos interrogantes a partir del testimonio de los habitantes del barrio y de funcionarios públicos involucrados en su proceso de radicación.

5.1 El repoblamiento del barrio y los primeros pasos en los procesos de producción de social del hábitat

5.1.1 El repoblamiento de Barrio INTA

INTA comenzó a repoblarse en 1984. Algunas familias llegaban por primera vez al barrio, otras habían sido expulsadas durante la dictadura militar.

En la etapa inicial del repoblamiento, la ocupación de los terrenos se produjo de manera ordenada. Las familias intentaron respetar la regularidad en el trazado de los lotes, “*Pero te digo que cuando ellos salieron [se refiere al gobierno militar], acá fue una alegría para nosotros. Y bueno, el repoblamiento fue despacito pero ya más organizado, ya cada uno agarraba bien el cuadrado*” [Blanca]. Asimismo, los habitantes de la “INTA vieja” establecieron cierto ordenamiento parcelario, reproduciendo las trazas que tenía el barrio antes de su erradicación, “[...] *cuando se hizo la apertura acá, porque había un alambrado acá ¿no?* [se refiere al alambrado perimetral del barrio] *Y acá había un portón y bueno, eso*

ya se sacó y se empezaron a cortar los alambrados. Sí, la gente [fue cortando el alambre], los que venían. Algunos querían construir sí o sí ¿viste? querían construir en la calle nomás, y nosotros no los dejábamos: [les decíamos] ‘agarrá y ponete allá, que vamos a ver cómo hacemos’ [...]” [Pablo], “Cuando se fueron los militares vino gente, cortó cercos, el alambre, o sea...yo siempre con actitud de decir “mire que esto va a ser calle, que esto no” orientando un poco a la gente. De los que venían y me decían a mi, porque yo hacía bastante que estaba acá, y bueno...” [Cristina]. Se resguardó, además, la capilla y la cancha de fútbol, y se dejaron espacios libres con el fin de mejorar el equipamiento colectivo del barrio. El objetivo de los habitantes de INTA era “ordenar el barrio para pedir que las tierras sean nuestras” [habitante de Barrio INTA, citado en Residencia de educación para la salud, 1986]

En 1986 el ritmo de crecimiento del barrio se aceleró. Algunas de las familias que habían llegado durante el periodo anterior, subdividieron sus lotes con el fin de facilitar el ingreso de parientes y allegados⁹⁶. Otros hogares se establecieron en las trazas de calles y espacios libres. De esta manera, muchas de las calles se convirtieron en “pasillos”, los lotes perdieron su regularidad, y la cancha quedó reducida a la mitad de su tamaño original.

En este contexto surgieron tensiones entre los habitantes que se habían establecido en el barrio antes de 1986 y los que arribaban en este periodo. Los primeros se oponían al ingreso de nuevas familias. Entendían que si no mantenían el ordenamiento inicial, tenían menos posibilidades de acceder a la propiedad de los terrenos que habitaban. Esto los llevaba a enfrentarse con los hogares que deseaban radicarse en INTA, “Un poco de discusiones había, digamos. Porque venís y querés agarrar un terreno, que se yo, querés agarrar todo esto [me señala un sector de la calle]... Y cuando les decían que no... Y bueno...” [Pablo]. A su vez, estos hogares denunciaban apremios por parte de la población que se había establecido previamente, “Claro, porque son gente que te mandaba en cana [se refiere a que se ponían de acuerdo para correrle de lugar]. Ponele, vos entrabas a la noche, que era cuando ahí [en el puesto policial] no había nadie, después al otro día estaban: ‘y, porque este...’ [...]” [Elena]. En el trasfondo de estos conflictos -que

⁹⁶ Algunos habitantes señalan que las subdivisiones en los terrenos se realizaron también para venderlos en partes, sin embargo esto pareciera haberse dado en algunos casos específicos, sin constituir un fenómeno masivo.

continuaron produciéndose durante todo el periodo en el marco de los procesos de densificación del barrio y, en particular, de las ocupaciones de terrenos en zonas intersticiales y/o de borde-, lo que persiste es la necesidad de unos y otros de encontrar un lugar en la ciudad.

5.1.2 La población de INTA: trabajadores sin vivienda

En 1988, un informe de la CMV, señalaba,

“La superficie [del barrio] se encuentra prácticamente colmada, aunque algunos ocupantes han tomado predios muy amplios en cuya extensión podrían levantarse otras casas.

En algunas zonas se puede apreciar cierto ordenamiento en la distribución de las viviendas, pero hay excepciones importantes como construcciones en las excavaciones efectuadas para cimentar el proyectado Barrio Gral. Paz, algunas casas en el terreno correspondiente a una calle, otras muy precarias en las zonas más deprimidas”.

Según el relevamiento en el que se sustentaba el informe, ese año el barrio estaba habitado por 1.649 personas (439 familias) que residían en 419 viviendas (CMV, 1988). El 6,2% de los hogares habían resistido la erradicación del barrio, el 56% se había establecido allí entre 1983 y 1986, y el 36,9% entre 1987 y 1988 (el 0,9% restante no documentó su año de llegada al barrio). En 1991 la población del barrio había ascendido a 2.006 habitantes, y en 2001 a 3.343 personas. El último censo poblacional indica que en 2010, 4.010 personas habitaban INTA (DGyC-GCBA, 2011)⁹⁷. Estos datos reflejan por un lado, la intensidad del proceso de repoblamiento del barrio y, por el otro lado, el constante crecimiento poblacional del mismo. La superficie actual de INTA (que abarca 7,25 hectáreas) se

⁹⁷ Cabe destacar además, que entre 1991 y el 2001 fueron desalojadas algunas familias en el marco del mejoramiento de la avenida General Paz, por lo tanto puede estimarse que el crecimiento poblacional en este periodo fue mayor al registrado. Cabe señalar también que en el censo realizado en el año 2010 parece existir cierta subestimación en la cantidad de habitantes del barrio. En este sentido, el censo realizado por el IVC en 2007 revelaba que ese año INTA estaba habitado por 4.172 personas. Durante nuestro trabajo de campo, que comenzó en el año 2008, hemos observado que el barrio atravesó procesos de densificación y no de pérdida de población.

encuentra totalmente cubierta desde la década de 1990, de modo que en los últimos 20 años el crecimiento poblacional involucró procesos de subdivisión de los lotes y de verticalización de las viviendas.

Del total de los jefes de familia censados en 1988, el 45,8% eran argentinos mientras que el 52,5% eran extranjeros. De los jefes extranjeros la mayoría era de origen paraguayo (87,6%) –que es la colectividad extranjera más numerosa del barrio-, los jefes de familia de nacionalidad argentina habían nacido en alguna de las provincias del país (84,9%). Estas familias, sin embargo, no provenían directamente de sus lugares de origen sino que previo a su radicación en INTA estaban habitando en alguno de los municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires.

Ese año, el 88,15% de la población económicamente activa estaba ocupada, mientras que el 11, 85% se encontraba desocupada (CMV, 1988). De modo que, aunque la proporción de desocupados era mayor a la registrada en periodos anteriores (ver capítulo 3), la mayoría de los habitantes de INTA trabajaban al momento del repoblamiento. El 76,5% de estos trabajadores declaró que no tenía ningún tipo de cobertura de salud, lo cual nos permite inducir que no estaban contratados según el régimen laboral vigente –es decir, se trataba de empleo informal-⁹⁸. El nivel de ingresos de los habitantes del barrio continuaba siendo bajo. El 51% de las familias vivían con un salario mínimo o menos y el 6,8% no tenía ningún tipo de ingreso. En este sentido, el nivel de ingresos y/o el tipo de inserción laboral de los habitantes de INTA limitaban sus oportunidades de comprar un lote/vivienda o de alquilar una vivienda⁹⁹.

⁹⁸ Si bien no tenemos datos precisos, observamos la mayor parte de la población de INTA son obreros de la construcción – en el caso de los varones- y empleadas del servicio doméstico –en el caso de las mujeres-. Frecuentemente el tipo de contratación en estos empleos no se ajusta a las regulaciones laborales vigentes. De modo que la continuidad en el puesto de trabajo está sujeta a la discreción del patrón, que además suele violar los derechos de sus empleados –en cuanto a la realización de aportes jubilatorios, la cobertura médica, las vacaciones pagas, aguinaldo, licencia por enfermedad o accidente, etc-. Asimismo, el pago de haberes se realiza de manera irregular en el tiempo: puede diario, semanal, quincenal o mensual.

⁹⁹ Es importante recordar que en áreas periféricas del conurbano bonaerense, durante la política de loteos populares, los precios de los terrenos equivalían a varios salarios mínimos (Clichevsky, 1975 y Bellardi y De Paula, 1986). Esta situación empeoró notoriamente con la promulgación del Decreto-Ley 8912 en 1977, que prohibía la venta de lotes sin infraestructura. El aumento en los costos se trasladó a los precios del suelo, de modo que los loteadores –quienes habían obtenido importantes rentas a partir de la venta de terrenos rurales sin infraestructura- dejaron de ver la oferta de lotes a sectores de bajos ingresos como una opción rentable. La ley, a su vez, omitió medidas para facilitar el acceso al suelo a estos sectores. Además, es importante señalar que la vivienda en alquiler tampoco constituía una opción viable. Como se mencionó anteriormente, durante la dictadura limitar se derogó la ley de alquileres. La liberalización de los alquileres

Esto revela otra de las características de las villas que persisten hasta la actualidad: su población, en general, se encuentra empleada pero su nivel de ingresos y/o el tipo de inserción laboral no permite que estos trabajadores puedan resolver su necesidad de vivienda a través del mercado “oficial”. De esta manera, la decisión política del Estado de mantener al mercado –que funciona desregulado- como el principal mecanismo de acceso al suelo urbano y vivienda, implica que la posición en la estructura económica y el tipo de inserción laboral de los hogares resulten factores decisivos en las oportunidades de acceso a la ciudad de los diferentes grupos sociales.

5.1.3 “Cuando hicieron pasar la topadora, los militares arrancaron todo”: las condiciones de hábitat luego de la ejecución de la política de erradicación

En el proceso de erradicación de INTA, no sólo se demolieron las viviendas de las familias expulsadas sino que además se desmantelaron muchas de las mejoras que los habitantes habían realizado en el barrio. La mayoría de las canillas colectivas habían sido clausuradas y gran parte del tendido eléctrico fue derribado. Además, se habían realizado excavaciones para edificar un conjunto de vivienda social destinado a otra población, generando un zanjón que cortaba por la mitad el barrio. Es así como Roberto nos relata que “[...] *cuando hicieron pasar la topadora, los militares arrancaron todo, desapareció todo, ellos limpiaron, emparejaron todo. Y me acuerdo que ahí [y señala] hicieron un zanjón, ahí en el medio del barrio atravesaba un zanjón así [zigzaguea con el dedo]*”. En los años en los que el barrio estuvo prácticamente deshabitado, la vegetación volvió a crecer, esto es lo que recuerda Norberto quien añade “[...] *era un desastre total acá, sin luz. Apenas llegamos nomás, no había nada ¿viste? Esto todo era monte, cuando yo vine ahí, era todo monte acá; uno que otro había, gente que se había quedado de la dictadura ¿viste?*”.

mejoró la situación de los locadores, quienes tuvieron la posibilidad de incrementar sus rentas, pero además mantuvieron las garantías impuestas cuando aún regía la ley de alquileres: depósito previo, garantes, documentación respaldatoria respecto a la percepción de ingresos, y abono anticipado del precio de alquiler. En este marco, el alquiler dejó de constituir una opción viable para gran parte de la población locataria, en tanto: a) la precariedad laboral, perjudica la capacidad de las familias para demostrar ingresos suficientes “en blanco” que garanticen su solvencia para abonar la cuota de alquiler; b) los depósitos requieren que las familias tengan capacidad de ahorro previa; c) la obligación de presentar garantes –en general en la misma ciudad donde se pretende alquilar- está fuera de las posibilidades de la mayor parte de las familias; y d) el aumento del precio de los alquileres no se condice con la evolución de los salarios.

El vertido clandestino de basura por parte de empresas recolectoras, así como la falta del servicio de recolección de residuos, provocó que el zanjón y terrenos aledaños al barrio se convirtieran en verdaderos basurales a cielo abierto. A esto se sumaba la ausencia de cloacas y, por lo tanto, la presencia de aguas servidas. Estas características del hábitat configuraban unas condiciones ambientales degradadas.

En los primeros años del repoblamiento, las familias fueron desmalezando y rellenando los terrenos por propia iniciativa. Muchas de ellas, además, comenzaron a invertir rápidamente en la consolidación de sus viviendas, *“Sí, la gente en principio...en principio era ganarse un lugar, estaban en una carpa, con lo que sea...pero muy rápidamente se hicieron las casas, y casas...buenas casas. Se puede decir, se puede decir buenas, una casa ya con unas vigas, loza, esas cosas que antes nunca lo habíamos visto acá en el barrio, empezaron a aparecer”* [Roberto]. En este sentido, algunos de nuestros entrevistados relataron que con la salida de los militares del poder, habían ganado seguridad en la tenencia. Así, por ejemplo, Alberto nos señalaba *“Ah! Cuando empezó a volver la gente, bueno, es una cosa muy...para mi es muy interesante porque uno empezó a vivir de vuelta, sabíamos que ya no nos iban a echar más ¿entendés?”* [Alberto]. También Blanca puntualizaba *“Decían, se corría la bolilla que ya no nos iban a sacar [...] ya construían con el hecho, pensando que ya no los van a sacar”* [Blanca].

El acceso al agua se resolvía a través de una canilla de la fábrica INTA y otra localizada en la periferia del barrio. La calefacción se resolvía con fogatas y la iluminación con velas. En este marco, volvió a cristalizarse la necesidad de organizarse para promover mejoras en las condiciones de hábitat y reclamar la propiedad de los terrenos.

5.1.4 “Tenemos muchos proyectos”: la organización colectiva en Barrio INTA

Uno de los ejes del proceso de erradicación de villas fue la desarticulación de la trama organizativa de los barrios¹⁰⁰. A pesar de ello, hacia el final del periodo fueron

¹⁰⁰ Esto se enmarcó en el terrorismo de Estado, el cual tuvo como principal objetivo desarticular y desactivar la organización popular.

articulándose resistencias organizadas que perduraron algunos años después de reestablecida la democracia (ver capítulo 3)¹⁰¹.

En INTA las primeras acciones organizadas tuvieron lugar en el momento del repoblamiento. Como se relató anteriormente, las familias que habían habitado la “INTA vieja” procuraron organizar el proceso de reocupación de los terrenos con el fin de generar cierto ordenamiento parcelario. Durante este periodo, además, se elaboraron registros identificando a las familias y su localización en el barrio. Estas acciones se desarrollaron con el objetivo de reclamar la propiedad de los terrenos.

Sin embargo, esa experiencia inicial entró en crisis cuando el proceso de repoblamiento comenzó a acelerarse. Las tensiones entre las familias que estaban establecidas en el barrio y las que ingresaban afectaron durante algún tiempo los procesos organizativos. En este sentido, los habitantes que habían llegado “primero” argumentaban que el tipo de ocupación del suelo que provocaba el ingreso de nuevas familias obstaculizaría la transferencia de la propiedad. A su vez, los habitantes que se radicaban en este periodo señalaban que las familias más antiguas imponían criterios propios sin considerar sus opiniones.

Esta situación duró poco tiempo. A pesar de las diferencias, “viejos” y “nuevos” habitantes tenían un objetivo común: el mejoramiento de las condiciones de hábitat y el acceso a la propiedad de los terrenos que habitaban. La no-ejecución de la ordenanza de radicación de villas en el barrio (ver capítulo 4), la memoria de la erradicación y la necesidad de mejorar las propias condiciones de vida cristalizaron la necesidad de organizarse. Así, Eugenio relata que “[...] *yo empecé a hablar con la gente ‘tenemos que organizar una comisión vecinal, porque sino mañana viene la policía y nos hecha’* [Eugenio]. También Roberto nos

¹⁰¹ En este periodo la representación de las villas fue asumida por la Comisión de Demandantes. La misma nucleaba referentes de varias de las villas de la ciudad, y se había originado durante la ejecución de la política de erradicación de la dictadura. De hecho, fue esta organización la que impulsó los amparos que obtuvieron el fallo de “no innovar” en las intervenciones en villas. En el periodo democrático la Comisión de Demandantes denunció la continuidad en la función de pública de funcionarios de la dictadura y el proceder político-policial en algunas villas –por ejemplo, la detención de un dirigente de Cildañez- (Diario El periodista de Buenos Aires, 1985). Reclamó además la restitución de las mejoras barriales que habían sido desmanteladas durante las erradicaciones (La voz, 1985). En 1987 los integrantes de la Comisión con otros habitantes de villas fundaron el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados.

cuenta que “[...] Rubén, un día me dice: ¿porqué no te venís a trabajar con nosotros? Tenemos muchos proyectos –me dice-, a ver qué podemos hacer porque así como nos echaron en el ’77, nos pueden echar en cualquier momento de acá -me dice-, vamos a ver si podemos hacer algo para afianzarnos” [Roberto].

En este marco se reorganizó la Comisión Vecinal, reproduciendo la estructura orgánica previa a la erradicación del barrio. La Comisión contaba con representantes por manzanas y a escala barrial, y se estableció a la Asamblea como el principal órgano de decisión y ejecución. Se decidió que la presidencia y vicepresidencia de la misma fuera asumida por habitantes de la “INTA vieja”, “Entonces empezó la organización y obviamente el más charlatán era yo. Y ya me quieren llevar de punta. Yo dije: No, que vaya Fulano de tal que es del barrio, que estuvo siempre [...]”. Los puestos restantes (secretarios, vocales, etc.) fueron asumidos por “viejos” y “nuevos” habitantes.

La Comisión se definió como una organización barrial, autónoma de los partidos políticos. Sus objetivos eran mejorar las condiciones de hábitat y, en particular, obtener la propiedad de los terrenos en los que se asienta barrio INTA. En este sentido, la CMV señalaba en 1988 que en INTA “Funciona una Comisión Vecinal, con algunas disidencias internas pero con objetivos claros y compartidos particularmente con respecto a la obtención de la propiedad, meta en el que ponen el mayor énfasis”.

Esta identidad específica –conformada en torno al barrio-, se enmarcó en otra más amplia: la villa. Esto favoreció la integración de la Comisión al Movimiento de Villas y Barrios Carenciados (MVBC).

5.1.5 “Nuestros barrios están compuestos fundamentalmente por familias trabajadoras”: las definiciones y objetivos del MVBC

El MVBC fue una organización de segundo grado fundada en diciembre 1987. La misma nucleó a las Comisiones de Villas hasta su fragmentación, en 1993, como producto de la integración de dirigentes villeros al personal de planta del municipio (ver capítulo 4). Al momento de su fundación el MVBC elaboró una declaración de principios en la que

realizaba su propia definición de las villas y sus habitantes y expresaba los objetivos que orientaban su acción.

Allí destacaba la identidad de trabajadores y villeros de los habitantes de los barrios, así como el tipo de inserción que tenían en la estructura productiva de la ciudad, “Nuestros barrios están compuestos fundamentalmente por familias trabajadoras que, en su origen, y durante mucho tiempo fueron las que tuvieron que abandonar sus provincias y países limítrofes, simplemente por falta de posibilidades y horizontes en su tierra natal. Siempre se nos pretendió atraer a las ciudades en calidad de mano de obra barata, muchas veces para realizar los peores trabajos y los muy mal remunerados” (declaración de principios del MVBC en Gutierrez, 1999: 96).

Denunciaba también que las villas eran el producto de la opresión y desigualdad social y se revelaba contra su permanencia y reproducción, “[luchamos] contra las condiciones de injusticia y marginación social, que impuso una sociedad, que mientras declama formalmente la igualdad de derechos constitucionales y humanos, en la práctica, y en nuestro caso muy específicamente, no ha hecho otra cosa que congelar situaciones de opresión y diferenciación social [...]” (declaración de principios del MVBC, en Gutierrez, 1999: 96).

Los villeros denunciaban así el acceso diferencial de los diferentes grupos socio-económicos a la ciudad y la división social del espacio que de ello resulta. En este sentido, el Estado preservó y reforzó el protagonismo del mercado en la política de suelo, basándose en el principio de propiedad privada y argumentando que ante el mercado todos los habitantes son iguales y cuentan con las mismas posibilidades. Sin embargo, tal como el MVBC expresó en su declaración de principios, aunque los villeros se encuentran insertos en la estructura económica - productiva, sus condiciones de inserción laboral los colocan en una situación de desigualdad para resolver el acceso al suelo a través del mercado. En este sentido, la división social del espacio se articula en la lógica de la diferencia, reproduciendo y reforzando en el caso de las villas condiciones de desigualdad preexistentes.

El Movimiento se definía como un actor heredero de la historia de las organizaciones de villas, “Nuestro Movimiento es la continuidad histórica y legítima de las luchas villeras y de barrios de emergencia que se vienen sosteniendo en esta ciudad, desde hace medio siglo [...]” (declaración de principios del MVBC en Gutierrez, 1999: 96). Señalaba que “A todos nos une como déficit básico común, la falta de una vivienda digna y además, el estar viviendo una condición de marginados sociales” (declaración de principios del MVBC en Gutierrez, 1999: 96), refiriendo por “marginación social” el acceso diferenciado a la ciudad y a las oportunidades urbanas.

Denunciaba, en este sentido, el trato discriminatorio en el reconocimiento de derechos así como las clasificaciones estigmatizantes que históricamente habían recibido en base a su relación con el régimen de propiedad, “el Movimiento se unifica sobre la decisión común de terminar para siempre con nuestra condición de ciudadanos de segunda, de intrusos o cualquier otra clasificación injuriosa, que nos coloca de hecho y de derecho en una situación de inferioridad jurídica, social, política y humana con relación al resto de los vecinos de la Capital Federal” (declaración de principios del MVBC en Gutierrez, 1999: 96).

La acción del MVBC era esencialmente política en tanto se orientaba a modificar la dirección de la política de villas. Su principal objetivo era la radicación definitiva de los barrios, lo cual implicaba “insoslayablemente por reconocer la titularidad de la tierra que habitamos, de todos los que vivimos en las Villas y Barrios carenciados de la Capital Federal” (declaración de principios del MVBC en Gutierrez, 1999: 96).

Sin embargo, el reclamo del Movimiento excedía la cuestión de la propiedad, en tanto se consideraba que el mejoramiento del hábitat era un paso previo e ineludible para la transferencia de la titularidad de las tierras,

“[...] para poder lotear es necesario urbanizar, para urbanizar es necesario abrir calles, reacomodar a los habitantes de las zonas de emergencia (inundables o en peligro) y descomprimir los lugares hacinados (casas encimadas).

Con esto será posible realizar las infraestructuras necesarias (agua, luz, gas, cloacas, etc.) para un hábitat digno. Para lograr el esquema (esqueleto) del barrio tenemos que realizar planes de vivienda para reubicar a los vecinos que habitan los lugares donde se van a ejecutar dichas obras.” (Boletín de la Mesa de Concertación Social N° 1, 1991:13).

Convocaba, además, a la participación activa de todos los habitantes de las villas en el proceso y señalaba “Más aún nosotros [refiriéndose a toda la población de las villas] que llevamos una lucha de supervivencia en situaciones muchas veces límite, utilicemos hoy esa fuerza para cambiar y modificar” (Boletín de la Mesa de Concertación Social N° 1, 1991:13).

5.1.6 “La lucha es de todos”

Las primeras acciones de la Comisión Vecinal en barrio INTA se orientaron a fomentar la participación de los habitantes del barrio en el proceso de radicación. La radicación del barrio se planteó como un proceso colectivo y democrático. En este sentido, Eugenio nos señalaba *“Esto es de todos. La lucha es de todos. Yo me acuerdo que en una oportunidad que vino un político acá y dijo: Eugenio, tenés que manejar vos. Y el otro [un vecino] me viene a plantear a mí: ‘Eugenio, me dijo Fulano [se refiere al político] así’. No sé si vos querés trabajar como partido político. Pero este es el problema: cuando se corta la luz ¿se corta para vos solamente? –le digo-. Se corta en el barrio. Cuando llueve el barro es para todos [...]”*.

En asambleas semanales se discutían las prioridades, propuestas y se organizaba el trabajo en el barrio. Para ejecutar las mejoras planificadas se apeló nuevamente a conformación de subcomisiones, *“Nosotros teníamos organizaciones de limpieza, organizaciones de agua, organizaciones de luz, son cuatro personas por grupo responsables, que tienen que trabajar con sus vecinos. Les llamamos las CC.”* [Eugenio]. Los habitantes esperaban que esta metodología de trabajo permitiera agilizar el proceso de mejoras y estimulara la participación *“[...] A mí me preguntaron porque yo doy esa idea, que les gusta, pero*

porqué esa idea. Entonces les digo: porque esto es una cuestión de cooperativa, más hábil, podemos mover más rápido. Es lo que yo dije. Me aceptaron” [Eugenio].

La primera intervención que se impulsó en el barrio fue la extensión y mejoramiento de la red eléctrica. Era el año 1988 y estaba vigente la primera Ordenanza de radicación. La CMV había solicitado a la empresa estatal SEGBA el mejoramiento de la red, pero el organismo no inició ningún tipo de acción. En este marco, los habitantes de INTA decidieron en asamblea juntar dinero para comprar los materiales necesarios y encarar las obras correspondientes *“Pasó el tema de la luz, cambiar todas las instalaciones. Nunca conseguíamos. Hicimos la asamblea todo el vecindario. [...]. En esa época la gente era mucho más pobre acá y conseguimos más del 50 % en efectivo de los vecinos, pusieron la plata para poner el cable. Y esa era obligación de la Municipalidad. Al final, ellos dijeron que iban a pagar después, nunca pagaron. [...] Hicimos toda la instalación” [Eugenio, ex integrante de la Comisión Vecinal].* Para dotar de electricidad al barrio, los habitantes de INTA se “colgaron” de la red de la fábrica textil INTA. La fábrica radicó denuncias hacia algunos de los habitantes, quienes fueron detenidos por la policía.

En 1989, en el marco de una fuerte crisis social, política y económica, se organizó una olla popular con el fin de canalizar la necesidad de las familias del barrio que no podían satisfacer necesidades tan básicas como la alimentación. La iniciativa surgió de un grupo de mujeres pero convocó también a habitantes del barrio que tenían una participación pasiva en las instancias organizativas preestablecidas. Interpeló además a sectores “externos” a la villa. De hecho en el marco de esta experiencia se forjó un estrecho y fructífero vínculo entre la población y un sacerdote que comenzaba a acercarse a INTA, *“El primer contacto, yo vivía en Devoto en el Seminario, yo era encargado de los seminaristas y me volvía pensando “algo tendría que hacer” y cuando llegué el sábado siguiente, ya estaba funcionando una olla popular...” [Carlos, ex sacerdote de Barrio INTA].*

La olla funcionó a través del trabajo autogestionado. Así el grupo de madres que la impulsaba, los vecinos que se sumaban a la experiencia y el sacerdote se organizaron para solicitar alimentos y conseguir madera para hacer leña, mesas y bancos, así como para asumir otras tareas cotidianas que la olla exigía (cocinar, servir la comida, etc). Esto

permitió que las personas –en su mayoría mujeres- involucradas en la experiencia potenciaran a través de la práctica cotidiana sus capacidades organizativas.

De la experiencia de la olla popular, surgieron en 1990 dos Comisiones de Madres. Ese año cada una de estas comisiones fundó un comedor: Ositos Cariñosos y Papá Noel. Si bien estos comedores comenzaron a recibir contribuciones del Municipio, debieron continuar autogestionando la mayor parte de los recursos necesarios para su funcionamiento. Uno de ellos se estableció en la vivienda de su referente, el otro –con el apoyo de la Comisión Vecinal- comenzó a construir un edificio propio en terrenos aledaños a la cancha de fútbol. En ambos casos los materiales de construcción fueron adquiridos con los fondos recaudados por las Comisiones de Madres a través de diferentes actividades y con subsidios otorgados por el Estado. La construcción fue asumida por ellas mismas y contó con la colaboración de los vecinos del barrio.

Los comedores, además, comenzaron a asumir otras funciones y responsabilidades que hacen al hábitat. Así, por ejemplo, Ositos Cariñosos fue el espacio donde emplazó originalmente la sala de salud del barrio, y en Papá Noel durante un breve periodo funcionó una guardería atendida por mujeres del barrio. Los roles dirigenciales fueron asumidos históricamente por las mujeres.

5.2 Los procesos de Producción Social del Hábitat en el marco de las políticas de regularización

5.2.1 “Le preguntamos a la gente si ellos querían ser dueños de sus tierras; queríamos la luz, queríamos pavimento, queríamos agua potable”

Simultáneamente, el MVBC orientó su acción a la *producción de un proceso político* que permitiera instalar en la agenda estatal –primero- y avanzar –posteriormente- en la radicación de los barrios. Para ello era necesario tensionar públicamente la relación con el Estado para visibilizar el conflicto, pero también construir institucionalidad y marcos normativos que favorecieran la radicación de los barrios.

Como resultado del reclamo activo del MVBC, en 1989 esta organización firmó con el Municipio el Acta de Compromiso que dio origen a la Mesa de Concertación. Se originaba así el Programa de Radicación de Villas (ver capítulo 4). En sus primeros años de implementación la operatoria estuvo basada en una estrategia participativa, lo cual posibilitó que los habitantes de las villas tomaran parte activa en la gestión de los procesos de radicación.

Durante este periodo, la Comisión Vecinal de Barrio INTA trabajó en articulación con el MVBC. En este sentido, la radicación de los barrios era asumida como una reivindicación colectiva, de modo que las Comisiones Vecinales actuaron de manera conjunta apoyando e impulsando intervenciones en sus propios barrios pero también en el resto de las villas.

Una de las primeras iniciativas impulsadas por la Comisión Vecinal en esta etapa fue la realización de una encuesta interna en INTA, a partir de la cual se buscó interpelar a la población y establecer prioridades de intervención. La población del barrio expresó que quería ser propietaria de los terrenos que habitaba pero también que se mejoraran las condiciones de hábitat en el barrio, *“¿Qué es lo que se quiere? hicimos una encuesta interna nosotros entre la gente del barrio y le preguntamos a la gente si ellos querían ser dueños de sus tierras; queríamos la luz, queríamos pavimento, queríamos agua potable porque antes había una canilla principal en la entrada, del otro lado de la General Paz y ahí tenían que ir a buscar el agua...”* [Sandra].

En los inicios de la década de 1990 la Comisión Vecinal de INTA se abocó al reclamo que mantenía el MVBC por la generación de condiciones que permitieran la transferencia del dominio de las tierras donde se asentaban las villas a sus habitantes. En respuesta a estos reclamos el ejecutivo nacional promulgó los decretos 1.001 y 1.737 en 1990 (ver capítulo 4), lo cual significó –según los referentes de Barrio INTA- una conquista de la población de las villas.

Para asegurar la participación de la población villera en los procesos de radicación y facilitar la regularización dominial de los barrios, el MVBC comenzó a impulsar que las Comisiones Vecinales adoptaran alguna figura jurídica regulada por la normativa estatal, *“Veníamos con la pulseada ganando, ganando, ganando. El abogado nos dijo: para que*

esto sea más fuerte, tenemos que fomentar una cooperativa o una asociación civil” [Eugenio].

Los habitantes de INTA eligieron la figura jurídica de Asociación Civil bajo la consideración de que esta forma organizativa permitía un funcionamiento más democrático que la figura de “Cooperativa” –tal como las regula la ley en argentina-, *“Y nosotros elegimos asociación civil, por sus programas, que es diferente de una cooperativa, porque en la asociación civil todo el mundo puede ser autoridad. En la cooperativa la autoridad es la directiva”* [Eugenio]. En adelante, la Asociación Civil Barrio INTA asumió la representación de todos los habitantes del barrio ante los organismos estatales, estuvieran formalmente asociados o no a la misma.

Luego de la sanción de la Ordenanza 44.873/91 –que flexibilizaba algunas de las regulaciones urbanas vigentes con el fin de facilitar los procesos de reurbanización de las villas- la Asociación Civil Barrio INTA se abocó a la elaboración de una propuesta marco para la radicación del barrio. La intención de la Asociación era adelantar su propio proyecto con el fin de tener un mayor control sobre el proceso, *“Nosotros hacemos nuestro proyecto, lo presentamos, se estudia y se desarrolla. Nosotros hacíamos así, porque nosotros sabíamos que lo que viene de arriba es otra cosa. Siempre hay un punto más chico que te meten”* [Eugenio].

Uno de los puntos que se enfatizó fue el reordenamiento parcelario del barrio. Se definió conformar siete manzanas minimizando las relocalizaciones y respetando la traza urbana original, *“Éramos 567 familias en ese entonces...en ese entonces éramos 567 familias o sea que el barrio daba las 7 manzanas para darle más de 72 m² para cada una [de las familias]”* [Sandra]. Para permitir la reapertura de calles era necesario relocalizar a algunos hogares. En este marco, se definió solidariamente que las familias cuyas viviendas quedaban afectadas al trazado fueran relocalizadas en los terrenos de la cancha de fútbol, evitando así que abandonen el barrio. Simultáneamente se iría realizando el tendido de infraestructura básica de servicios. Una vez completado el proceso se suscribiría el boleto de compra venta y se transferiría la propiedad de los terrenos.

Cuando esta propuesta quedó definida la Asociación Civil de INTA reclamó la firma de un convenio en donde se dejaran asentados los marcos y procedimientos para la reurbanización del barrio y la transferencia de la propiedad de los terrenos. Se interpretaba que a través de la firma de este convenio el proceso de radicación del barrio contaría con un mayor respaldo legal, *“Buena, entonces dijimos: nosotros, en esta asociación civil podemos hacer convenios, podemos hacer convenios con la ciudad, con la provincia. Entonces dijimos: tenemos que ir a firmar un convenio para que la Comisión de la Vivienda se comprometa con que en el Barrio INTA se van a pagar, se van a conseguir los terrenos [...]”* [Sandra]. En este sentido, situar la radicación del barrio en el *lugar* de lo jurídico, era para los habitantes del barrio un reaseguro ante los cambios en la coyuntura política de las villas.

El convenio se firmó en diciembre de 1993. El mismo tomaba la propuesta elaborada por la Asociación Civil, y especificaba que esta organización participaría de manera conjunta con la Comisión Municipal de la Vivienda en la ejecución del proceso de regularización urbana y dominial. La propiedad de los terrenos sería transferida en bloque a la Asociación Civil una vez finalizado el proceso de reurbanización, la cual suscribiría los boletos de compra-venta correspondientes con las familias.

5.2.2 “Se informa a los vecinos que la Asociación Civil intimó el día jueves 22 al Señor intendente con una carta documento”: la ejecución de la operatoria de reurbanización de Barrio INTA

El proceso de regularización urbana de Barrio INTA comenzó a desarrollarse en 1994, en un contexto político diferente al del periodo anterior. Por un lado, el Movimiento Villero se había fragmentado como producto de las diferencias internas cristalizadas cuando algunos de sus miembros se integraron al personal de planta del municipio. Si bien en ocasiones existió cierta coordinación entre algunas villas para presionar al municipio¹⁰², la tendencia general fue que cada villa asumió por sí misma la defensa y reclamo por la transformación de su propio territorio. Por el otro lado, las gestiones municipales de Saúl Bouer y Jorge Dominguez se orientaron al desaliento de los procesos de radicación –en el primer caso- y

¹⁰² En este sentido, algunas villas se unificaron esporádicamente para realizar reclamos puntuales (ver ejemplo de la 19, la 15 y la 20 más adelante en el texto).

hostilización hacia las villas y su población – en el segundo- (ver capítulo 4). Ello repercutió en el proceso de radicación de Barrio INTA, el cual avanzó de acuerdo a la capacidad de organización y movilización de los habitantes del barrio.

Una de las primeras intervenciones fue el tendido de la red de agua y cloacas. La misma se enmarcó en la firma de un convenio entre la CMV y Aguas Argentinas –que para ese entonces ya se había privatizado-. Las obras que correspondían a Barrio INTA, y las villas 15 y 20 fueron terciarizadas a dos empresas de capitales privados.

Los zanjeos comenzaron a realizarse en INTA durante los primeros meses de 1994. Sin embargo las obras avanzaron lentamente y, a pocos meses de su comienzo, las empresas contratadas interrumpieron el proceso por discontinuidades en el circuito de pagos.

Roberto nos describió las condiciones en que estaba el barrio en este momento, *“Por ejemplo cuando comenzaron a cavar la fosa para hacer la cloaca, que tenía tres, cuatro metros de profundidad, [estábamos] con la tierra hasta la ventana, la teníamos hasta el techo, la empresa terciarizada del Estado, del gobierno, no recibía el pago acordado y se estaban por ir. Así que un día decidieron no trabajar más y nos iban a dejar con la cloaca, con las zanjas. En todo el barrio había ese zanjeo, y se iban a ir, y el muchacho, el capataz que se llamaba Mauro le preguntamos por qué se iba a ir y dice: no nos pagan, hace meses que no nos pagan y estamos trabajando gratis, no va más”* [Roberto].

En este marco, la Asociación Civil de INTA comenzó a definir, junto con las Comisiones de las villas 15 y 20 –que estaban en la misma situación -, un “plan de lucha”¹⁰³ con el fin de *“Que se continúe, que se le pague a la empresa terciarizada y que terminen la obra, no nos podían dejar en las condiciones que estábamos”* [Roberto].

Una de las primeras medidas adoptadas fue la “toma” del obrador de la empresa que realizaba las obras para evitar que no abandonara definitivamente el barrio, *“Entonces nosotros le tomamos el obrador para que no se vaya, no le dejamos tocar ni una herramienta, ni la topadora, ni la niveladora, ni nada. Y nos quedamos en el obrador, dos*

¹⁰³ Con Plan de lucha haremos referencia a un reclamo organizado y planificado, que incluye un conjunto de acciones diversas ejecutadas de manera sostenida. Sus objetivos pueden orientarse a la resolución de una situación puntual –tal como en el caso que estamos relatando en Barrio INTA- o bien aspirar a fines más abarcativos –como las acciones impulsadas por el MVBC para que comenzara el proceso de radicación de los barrios-. Asimismo, pueden enmarcarse en una estrategia de resistencia o de transformación.

meses estuvimos ahí” [Roberto]. Simultáneamente, la Comisión Vecinal mantuvo reuniones con las autoridades de la CMV para encontrar una solución al problema. Sin embargo, no se llegó a un acuerdo y las obras continuaron paralizadas.

El segundo paso fue la realización de cortes de tránsito en la Autopista Dellepiane-Richieri, impidiendo la movilidad desde la Ciudad al Aeropuerto Internacional de Ezeiza. Se esperaba que esta iniciativa captara la atención de los medios de comunicación y visibilizara así el conflicto, “[...] *nosotros nos hacíamos sentir, de la única manera que podíamos era cortando a veces la Richieri, a veces la General Paz [...]*” [Roberto]. La medida tuvo el resultado esperado, “[...] *cortamos la Richieri el martes 20 de septiembre y el viernes 23, obteniendo publicidad en los medios de difusión que repercutió en la intendencia [...]*” (volante barrial, 1996). También se realizaron cortes en la avenida 9 de Julio –donde se emplaza el edificio de la CMV–, trasladando de este modo el conflicto al centro de la ciudad –INTA se localiza en la periferia– “*Nosotros peleamos mucho, nosotros llevamos gente, le cortamos la [avenida] 9 de Julio, peleamos mucho [...]*” [Sandra]. Acompañando los cortes, la Asociación Civil del barrio envió una intimación judicial al intendente de la ciudad, “*Se informa a los vecinos que la Asociación Civil intimó el día jueves 22 al Señor intendente con una carta documento, la reanudación y continuidad de las obras*” (Asociación Civil villa 19 “Barrio INTA”, 1996).

La visibilización del conflicto a través de los medios permitía hacer público lo que permanecía “oculto”. En este sentido, los cortes apuntaban también a difundir la problemática que atravesaba el barrio. El envío de “cartas documento”, a su vez, implicaba plantear la protesta desde el plano de judicial. La Asociación Civil del barrio intentaba así que la responsabilidad de los procesos de radicación retornara al aparato del Estado, el cual se había “desligado” al transferir la implementación y ejecución de las obras a la empresa privada “Aguas Argentinas”. Se buscaba, además, sentar un antecedente legal al reclamo dando continuidad al recorrido jurídico iniciado con la firma del convenio de radicación del barrio, “*Los vecinos históricos del barrio les mandábamos cartas, legitimamos por carta documento, legitimamos [nuestro reclamo a] la Comisión Municipal de la Vivienda por carta documento [...]*” [Sandra]. Permitía, también, evidenciar la violación de un derecho oficialmente reconocido a través de la normativa estatal.

La presión ejercida por los villeros tuvo efecto. En los considerandos del decreto 2.019 de octubre de 1994, el Intendente de la ciudad reconoció que “[...] se han producido hechos que son del dominio público y que han tenido manifestación evidente por parte de la población de las villas en las cuales se realizan los trabajos, situación que requiere un especial análisis y la adopción de medidas tendientes a evitar su reiteración”. El decreto disponía la transferencia de los derechos y obligaciones de los contratos suscriptos con las empresas responsables de las obras a la Comisión Municipal de la Vivienda, atribuyéndole además la inspección de las mismas con “[...] los fines de la centralización de gestiones relacionadas con el programa de radicación de villas y barrios carenciados y sus obras conexas [...]” (decreto 2.019/94).

La norma solo alcanzaba a las villas 15, 19 (Barrio INTA) y 20, y se limitaba a las obras mencionadas. Además, mantenía escindida la gestión de las obras de su financiamiento, que continuó en la órbita de la Secretaría de Producción y Servicios. Esta fragmentación entre la gestión de las obras, su ejecución y su financiamiento continuó produciendo demoras. A pesar de ello en INTA se completó la red troncal de agua y cloacas en casi todo el perímetro del barrio.

La manzana 5 quedó excluida de la intervención, de manera que sus habitantes se organizaron y realizaron ellos mismos el tendido de la red troncal de agua y cloacas, *“La cloaca. La cloaca no está hecha por el Estado, sino por los vecinos. Al otro lado [del barrio] sí, vino la empresa, quedó ahí y nosotros tuvimos que hacer con esfuerzo. Entonces, yo estoy orgullosa de mi barrio [...]”* [Ana]. Esta experiencia consolidó la organización de la manzana que, como veremos más adelante, fue gestando una forma organizativa propia y relativamente autónoma de la Asociación Civil del barrio.

Exceptuando la manzana 5 –en el que todo el proceso de acceso a la red de agua y cloacas corrió por cuenta de sus habitantes- la conexión de las viviendas a las redes troncales fue organizada por la Asociación Civil del barrio y realizada por la propia población, ya que no estaba contemplada en las obras proyectadas, *“Eso no lo hizo ni el Instituto, ni la Comisión de la Vivienda en ese momento, ni Aguas Argentinas. Aguas Argentinas lo que mandó fue un técnico, la Comisión de la Vivienda puso otro técnico y quienes cavaron e hicieron el trabajo fueron los vecinos [...]”* [Sandra]. La intensidad de ocupación del suelo impidió

que cada vivienda tuviera conexión individual a los caños maestros, “Y el agua, la asociación civil consiguió que se hagan todas las instalaciones nuevas, y dejar un chicote para tres familias, y lo mismo con la cloaca. Se colocó la cloaca y un...una salida para tres familias, como estaban muy encimados, para cada familia no se puede hacer una salida” [Roberto]. Esto, sumado a que los drenajes eran pluvio-cloacales, afectó la calidad del servicio, pero por entonces los habitantes de INTA pensaban que se trataba de una solución transitoria. En la manzana 5, además, el tendido de las redes no se ajustó a las reglamentaciones vigentes¹⁰⁴. Tampoco en este caso se realizaron intervenciones para readecuar la red.

5.2.3 “Vos fuiste elegido para defendernos, [...] no para decirnos que es lo que tenemos que hacer”: los conflictos en el barrio durante el proceso de reurbanización

El proyecto urbano del barrio fue diseñado por la CMV, intentando respetar el trazado original del barrio “Cuando nosotros [la CMV] empezamos a intervenir en el barrio, lo primero que hicimos fue tratar de rescatar la trama espontánea. Tratar de rescatarla, preservar la identidad que ellos habían marcado con su ocupación y adecuarla a las necesidades lógicas de una trama vial del resto de la ciudad” [Fernandez].

Para readecuar el trazado urbano de INTA a las regulaciones del Distrito U31, era necesario abrir calles y desarrollar intervenciones de reordenamiento parcelario. La primera de estas iniciativas implicaba reordenar la línea de edificación de las viviendas, por un lado, y relocalizar a las familias cuyas viviendas se encontraran emplazadas sobre los trazados de las vías proyectadas, por el otro (ver figura 18). El reordenamiento parcelario, a su vez, apuntaba a la readecuación del tamaño de los lotes al mínimo regulado en el distrito U31 (72 m²). Para ello, algunas familias debían ceder parte de su terreno y otras, ampliarlo. Ambas intervenciones implicaban avanzar sobre el espacio construido, lo cual constituye una de las principales dificultades de este tipo de procesos.

¹⁰⁴ La red de agua y cloaca deben pasar por zonas diferentes para evitar efectos contaminantes. Al no contar con asesoramiento técnico, en la manzana cinco, la población realizó ambos tendidos en la misma fosa, haciéndolos pasar por el medio de la calle.

La Asociación Civil tenía gran interés en el desarrollo de estas intervenciones. Por entonces INTA atravesaba un proceso de densificación que se acompañaba por la subdivisión de los terrenos y verticalización de las viviendas, y el incipiente desarrollo del mercado del suelo en el barrio. Los referentes evaluaban que estos procesos implicaban un empeoramiento de la calidad de vida y un obstáculo para acceder a la propiedad de los terrenos, “[...] y nosotros veíamos que íbamos a vivir en una lata de sardinas con el tiempo, y queríamos que se parcelen y nadie pueda vender más nada. [¿Y había mucha venta en ese momento?] Sí, había. Gente muy pobre, que necesitaba un lugar donde vivir, y de los países limítrofes venía mucha gente, y querían un lugar donde estar, y los mismos de siempre les vendían por partes, un terreno para una familia lo vendían entero. Nosotros queríamos pedir eso. [...] sufríamos por ver que un lugar donde había una familia después había cuatro, o construían encima, vivían encima, que dificulta después tanto el objetivo que es tener la propiedad” [Rodolfo].

El proceso comenzó a desarrollarse a mediados de la década de 1990, con el reordenamiento de la manzana 3 y la liberación de la calle actualmente conocida como “Los Tilos”¹⁰⁵.

En aquel entonces, la trama organizativa del barrio atravesaba una crisis interna. Algunos de los miembros de la Asociación Civil se habían integrado como personal de planta del municipio, lo cual provocó malestar entre sectores de la población del barrio. Otro grupo de referentes había abandonado la organización, y quienes continuaban no contaban con la confianza y credibilidad suficiente entre los habitantes de INTA.

En 1996, la CMV impulsó el reemplazo de la Asociación Civil por una Comisión Vecinal, “[...] Cuando asumió De la Rúa nosotros fuimos a pedir algunas cosas [a la CMV] y nos dijeron que este gobierno no quería trato con Asociaciones Civiles, que los barrios tenían que tener Comisiones Vecinales, para lo cual tenía que haber elecciones, presentar listas y

¹⁰⁵ Cabe señalar que el proceso de regularización de Barrio INTA se desarrolló desde 1998 hasta el 2008, en el marco del Programa de Apoyo Institucional, Reforma Fiscal y Plan de Inversiones (proyecto número AR0218, impulsado por el GCBA con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. Este programa incluyó un préstamo del BID, identificado con el número 1107-OC-AR.

elecciones". En este marco, se dictó un reglamento electoral y se convocó a elecciones. La lista ganadora fue la que reunía a los integrantes de la Asociación Civil del barrio. Sin embargo, el pasaje de la Asociación a la Comisión implicó transformaciones en la estructura de la organización barrial¹⁰⁶.

Las asambleas dejaron de realizarse y los habitantes que se encontraban asociados a la misma comenzaron a alejarse, "*¿qué pasó? La gente que quedó no era confiable, tenían otras prácticas. Raúl [uno de los referentes] trabajaba de una forma, Andrés (otro referente) era un poco más honesto. Pero estando Raúl ahí, es como que no se confiaba en él. Yo era socia hasta que se fueron ellos [se refiere al grupo de miembros que había abandonado la organización]. Después nos abrimos porque ya no veíamos transparencia, no se hacían las reuniones*" [Sandra]. La manzana 5, a su vez, había organizado una Comisión Vecinal propia, disputando abiertamente el poder decisión e intervención en su territorio. Esto tensionó aún más la relación con la Comisión Vecinal del barrio y, aunque la Comisión de la manzana 5 no continuó funcionando formalmente, los habitantes de la misma mantuvieron sus propios referentes y continuaron manejándose con relativa autonomía.

¹⁰⁶ Este tema será profundizado más adelante.

Figura 18. Plano del Barrio INTA en 1996



El tipo de participación de los integrantes de la Comisión Vecinal del barrio en el proceso de reurbanización afectó aún más la relación entre los habitantes de INTA y sus referentes. Este proyecto había sido consensuado entre la Comisión y la CMV, pero fue escasamente discutido con la población del barrio. A su vez, la ejecución de las relocalizaciones y las cesiones fueron tareas delegadas a la Comisión Vecinal. En este marco, un sector de los habitantes de INTA comenzó a percibir que sus referentes estaban alineados a los intereses de la CMV, convirtiéndose en simples ejecutores de las decisiones del sector estatal en el barrio. Así, Ana nos contaba que *“Por ejemplo, nosotros esa discusión la tuvimos con Andrés porque yo le dije una vez: vos fuiste elegido para defendernos, no para venir a echarnos, para venir a decirnos que es lo que tenemos que hacer”*. Norberto, a su vez, nos señalaba que no contó con ningún tipo de apoyo para defender sus intereses cuando fue relocalizado, *“Era una vergüenza, una vergüenza. Era como para hacer cualquier cosa pero bueno... uno se tuvo que masticar esas cosas ¿viste? Y por eso a veces son los odios que les tengo a esta gente, me da odio que hagan esas cosas ¿vio? Porque no defienden nada. A mí me hacen notificar por la CMV, me hacían notificar, y ellos en vez de defenderme estaban a la par de los patrones, de los jefes. No hacen nada para defenderme a mí acá. Yo estaba solo”*.

Estas tensiones se agravaron cuando las familias relocalizadas debieron ocupar las viviendas que se les habían asignado. La CMV había contratado a empresas privadas para la construcción de viviendas modulares. Sin embargo, se produjeron demoras e interrupciones en el circuito de pagos y las empresas dejaron los módulos sin terminar. En este marco, la Comisión trasladó a las familias a los módulos, asumiendo el costo político *“[...] después la empresa tenía problemas con el gobierno y dejaba los módulos sin terminar, y nosotros los trasladábamos a los vecinos con los módulos sin terminar, y ellos los terminaron”* [Rafael]. Esto tensionó aún más la relación con las familias que fueron relocalizadas, *“Y bueno, ya me hicieron la guerra a mí. Me entregaron (la casa) ahí, en donde tengo el negocito ¿viste? Una ‘caja de zapatos’, sin puerta, sin ventanas, sin nada. Ni contrapiso ni nada, así me entregaron. Me cansaron, me cansaron entre los representantes de acá [...]”* [Norberto].

Otro punto de conflicto giró en torno a los usos de los terrenos vacantes. Una de las discusiones más fuertes se produjo entre los integrantes de la Asociación y el sacerdote del barrio que, hasta entonces, habían articulado en el reclamo por la reurbanización del barrio y la transferencia de los terrenos¹⁰⁷.

El sacerdote se había propuesto fundar un jardín de infantes en el barrio, que no contaba con ninguno. El proyecto fue, originalmente, rechazado por la Asociación Civil que necesitaba aglutinar la mayor cantidad de terrenos disponibles para realizar las relocalizaciones, *“Por ejemplo, ahí en el Jardín de Infantes ocuparon dos terrenos. Nosotros, los de la asociación civil, estábamos desesperados por cada metro cuadrado y decíamos que ahí [le] correspondía a una familia, que porqué van a ocupar dos terrenos cuando hay tan poco espacio. Y no, y se ponían firmes, y hemos tenido roces, hasta que se dieron el gusto de quedarse con el terreno”* [Rafael]. En este marco, la Asociación Civil denunció el proyecto en la CMV *“A mí la gente del barrio me hizo una especie de interpelación en la CMV por el tema de Jardín, por el lote. Me quería aplicar la ley del FOS [Factor de Ocupación del Suelo], FOT [Factor de Ocupación Total] y que se yo. Entonces era como una cosa así, y yo por supuesto no firmé, y se los eché en cara. Nosotros venimos del barrio y una cosa simbólica fue que el presidente del barrio, se puso como de la CMV enfrente de nosotros. Entonces le digo: bueno, esto es lo que pasa, vos te sentás ahí y nosotros estamos acá, vos estabas acá y ahora estás allá”* [Carlos]. Finalmente el Jardín se construyó y actualmente es un equipamiento importante en el barrio, *“No cedieron, hicieron el Jardín de Infantes ahí, y bueno, igual es un beneficio para el barrio también, en su momento nos dio bronca, pero bueno, está bien, todo lo que sea beneficio bienvenido sea”* [Rafael].

El caso de las relocalizaciones así como del Jardín fueron algunas de las diferencias que se generaron en INTA durante el proceso de reurbanización, mostrando que en estos procesos la disputa por el suelo urbano se extiende y comienza a situarse, también, en el barrio. Si

¹⁰⁷ En este sentido, Sandra nos contaba *“[Carlos] fue el cura misionero que acá colaboró mucho, que cortó con nosotros la 9 de Julio, que acompañó [el reclamo por] la adjudicación de las tierras. Que cortó con nosotros la Ricchieri [...]. Para mí fue algo hasta emocionante porque él encaraba con su cartelito ‘queremos las tierras’ con nosotros, fue el padre misionero de verdad, que misionaba con nosotros acá en el barrio, donde hicimos mucha obra de bien con él, porque colaboró mucho, mucho con nosotros”*.

consideramos que la reurbanización era un reclamo compartido por los habitantes, cabe preguntarse ¿bajo qué condiciones se producen estas disputas? Nuestro argumento es que las mismas están relacionadas con la presión sobre el suelo urbano y la ausencia de integralidad en las intervenciones, por un lado, y con el debilitamiento de los procesos organizativos, por el otro.

En primer lugar, las intervenciones de regularización de villas buscan normalizar situaciones urbanas consideradas informales, irregulares, es decir, según esta concepción, ajenas o diferentes a las regulaciones jurídico-normativas. Estas iniciativas, además, fueron concebidas en la ciudad escindiendo el fenómeno de las villas de la problemática del acceso al suelo y la vivienda y omitiendo la discusión sobre el orden socio-urbano. Así, desde el enfoque de la regularización, las intervenciones se proponen actuar sobre una realidad “estática”, desestimando el constante crecimiento de la población en las villas y la correlativa presión sobre el suelo (ver cuadro 4, capítulo 1). Al no complementarse con iniciativas más amplias que permitan a todos los sectores socioeconómicos acceder al suelo y la vivienda, estas intervenciones carecen de sustentabilidad.

En INTA algunas de las disputas que tuvieron lugar durante el proceso de reurbanización estuvieron enmarcadas, precisamente, en la presión sobre el suelo en el barrio y sus posibles efectos en la transferencia de la propiedad de las tierras. Así, los referentes estaban *“desesperados por cada m²”* y se enfrentaban al problema de que *“no había ya [terrenos] porque todos los terrenitos que quedaban estaban siendo ocupados por gente que tenía mucha necesidad de vivienda y esto se fue poblando. Entonces dijimos: bueno, a ver vecinos, no construyan más, no vendan más en pedacitos, porque la gente ante la necesidad [dice]: bueno, venite que te doy un cuarto, venite que te doy esto, y obviamente [después el barrio] no lo urbanizás más [...]”* [Sandra].

En segundo lugar, en INTA, las acciones desarrolladas en el marco del proceso de reurbanización fueron definidas por la CMV, excluyendo a los habitantes del barrio del proceso de decisión de las intervenciones que los afectaban. A su vez, bajo el rotulo de la “participación”, se delegaron tareas ejecutivas a los referentes del barrio. De esta manera,

se descentralizaban las responsabilidades y, simultáneamente, se centralizaban las decisiones. Esto afectó la relación entre los referentes y sus representados, debilitando aún más los ya frágiles procesos organizativos y, por consiguiente, los procesos de producción social del hábitat.

5.2.4 “Entonces empecé a hablar con diputados de allí: el reclamo en la legislatura de la ciudad”

En 1998, ante la lentitud con que avanzaba el proceso de regularización, la Comisión Vecinal de INTA llevó el reclamo por la reurbanización barrio a la Legislatura de la Ciudad.

La Comisión Vecinal de INTA evaluaba por entonces que el convenio firmado con la CMV era un resguardo jurídico con el cual podían defender los intereses del barrio. Su principal preocupación giraba en torno a la densificación del barrio, por un lado, y el recambio de autoridades en los poderes del Estado, por el otro. Ambos factores eran considerados como amenazas para la regularización del barrio, *“En el 98’, ante la necesidad de urbanizar esto y que veíamos que cambiaban las autoridades [...], empecé a hablar con diputados de allí, y les dije: nosotros tenemos este convenio con la Comisión de la Vivienda y queremos saber, queremos hacer un pedido de informe al ejecutivo para ver en qué condiciones está esto, porque se está poblando el barrio y va a ser inviable la adjudicación de la tierra”* [Sandra].

La decisión de llevar la discusión al ámbito legislativo estuvo basada en tres consideraciones: en primer lugar, permitía fortalecer el reconocimiento del derecho a la reurbanización del barrio y la transferencia de la tierra; en segundo lugar, era una manera de mantener visible este reclamo; en tercer lugar, era considerado un contrapeso a la inacción del Ejecutivo local en la materia.

El pequeño grupo de habitantes que continuaba participando de la Comisión Vecinal comenzó a discutir con legisladores de la Comisión de Vivienda un proyecto ratificando el

compromiso de regularización del barrio. En este marco, se generó un proyecto de Declaración que fue consensuado también con el Poder Ejecutivo de la Ciudad.

La Declaración 212/98 se enmarcó en la normativa vigente en materia de radicación de villas (el artículo 31° de la Constitución de la Ciudad, el Decreto Nacional 1.737/90 y la Ordenanza 44.873/91), y en el convenio firmado entre la asociación civil del barrio y la CMV. El mismo instaba al Poder Ejecutivo a que transfiriera la propiedad de los terrenos donde se emplazaba el barrio a sus habitantes, dando de este modo cumplimiento al convenio firmado en 1993.

La iniciativa introducía algunas modificaciones relativas al procedimiento de transferencia de la titularidad de la tierra. En este sentido, el convenio preveía que los terrenos de INTA fueran transferidos “en bloque” a la Asociación Civil, la cual se encargaría de implementar la operatoria de compra-venta de los lotes a las familias del barrio. La Declaración 212/98, en cambio, estableció que los terrenos fueran transferidos en forma directa por la CMV a las familias que los habitaran, sin mediación de la Comisión Vecinal en la operatoria de venta. Establecía un plazo de 180 días para la confección de los planos de mensura y su aprobación catastral.

Permitía, además, que la transferencia de los lotes se realizara bajo la figura de “propiedad horizontal”. Esta posibilidad permitía acelerar el proceso de transferencia de la tierra pero afectaba el derecho de las familias a habitar en una vivienda digna, ya que además de omitir acciones orientadas al mejoramiento de las viviendas favorecía la titulación aún en condiciones de hacinamiento¹⁰⁸. Se caía de este modo en una contradicción con los artículos constitucionales en que se apoyaba la iniciativa y tergiversaba, en cierta medida, el resultado que reclamaba la población del barrio.

La iniciativa no prosperó, ya que en este periodo no se transfirió la propiedad de ningún terreno en el barrio. Esto tuvo un efecto importante en la Comisión Vecinal que comenzó a

¹⁰⁸ La posibilidad de aplicar la figura de propiedad horizontal permitía destrabar la transferencia de la tierra en lotes subdivididos. Sin embargo, posibilitaba también la “formalización” de situaciones de hacinamiento en tanto no se discriminaba entre los casos en que la misma podría ser aplicada.

percibir que la vía institucional no era suficiente para alcanzar los objetivos que se habían propuesto, “*Y con las trabas o con lo que nosotros nos hemos encontrado fue muy nocivo, muy nocivo para nosotros, es con las trabas políticas y la burocracia política ¿si? Porque si el Estado realmente quiere debe tomar decisiones políticas, si las autoridades de turno quieren deben tomar decisiones políticas. Obviamente que tomar decisiones políticas significa ir a veces en contra del sistema, y eso nadie lo quiere hacer. Tenés que estar muy comprometido*” [Sandra].

5.2.5 “Estaban a la par de los patrones”

Como se señaló anteriormente los procesos organizativos en el barrio fueron transformándose en la segunda mitad de la década de 1990, lo cual –como vimos- tuvo su correlato en los procesos de producción social del hábitat. Es por ello que ameritan una reflexión acerca de cuáles fueron estas transformaciones, y cómo y porqué se produjeron.

Uno de los cambios más significativos fue el reemplazo de la Asociación Civil por la Comisión Vecinal poco antes de que la CMV comenzara a intervenir en la apertura de calles y reordenamiento parcelario del barrio. El mismo fue promovido por el Ejecutivo local que desconoció a la Asociación Civil como representante legítima de los intereses del barrio e impuso la conformación de una Comisión Vecinal.

Resulta importante remarcar también el contexto en que se produjo este pasaje. En primer lugar, con la fragmentación del MVBC a principios de la década, las organizaciones de villas habían quedado en una situación de relativa debilidad para enfrentar a los diferentes gobiernos¹⁰⁹. En segundo lugar, los modelos de decisión y participación que se habían desarrollado en INTA en los años previos, no se encontraban lo suficientemente consolidados al momento de la conformación de la Comisión. Finalmente, según el relato de los referentes, fue “necesario” aceptar la propuesta para avanzar en el proceso de reurbanización del barrio.

¹⁰⁹ A fines de la década se fundó la Federación de Villas y Barrios Carenciados, la cual nucleó a algunos de los ex dirigentes del MVBC. Si bien esta organización tuvo el reconocimiento de algunas Comisiones Vecinales no logró estructurar un movimiento único, lo cual repercutió también en su fuerza.

Nuestros entrevistados señalaron que las Comisiones implicaron una mayor concentración de las decisiones y responsabilidades en el presidente de la misma, en tanto se suprimió la representación por “sectores” y las asambleas fueron reemplazadas por reuniones informativas. Se pasaba de esta manera de una estructura organizativa basada en la participación a otra basada en la representación. Las elecciones, además, comenzaron a realizarse por listas en vez de por miembros, afectando la pluralidad en su composición.

Una de las principales críticas hacia la Comisión se relaciona con el rol que la misma asumió en el marco del proceso de reurbanización del barrio. La CMV buscaba que los referentes cumplieran un rol activo para facilitar la ejecución de estas intervenciones, “*Las juntas vecinales fuertes en ese sentido son las que más ayudan en cualquier proceso que se quiera intervenir, sobre pavimentación, sobre vivienda, sobre el plan general de la urbanización*” [Fernandez]. Sin embargo, en vez de retomar los lineamientos de gestión que hasta entonces se había dado el barrio, se reprodujeron modelos tradicionales dejando el proceso de toma de decisiones en la órbita de la CMV y limitando la participación de los referentes a las tareas ejecutivas, mientras que los habitantes fueron desvinculados de ambas instancias. En este marco, se modificó –al menos desde la percepción de los habitantes - la orgánica de la organización barrial. Por un lado, las familias cuyas viviendas [y lotes] fueron afectadas en este proceso comenzaron a visualizar que sus representantes “*estaban a la par de los patrones*” en vez de defender sus intereses, como se suponía debía ocurrir. Por el otro lado, los referentes señalan que estas acciones eran necesarias para cumplir con el objetivo de la reurbanización, “*Si, nosotros hemos tenido que soportar muchas veces... los vecinos muchas veces nos trataron mal. Pero le dábamos la espalda para que nos peguen y nosotros seguíamos trabajando. [¿Y por qué hubo conflictos?] Y... ya te digo, por ejemplo, hay que gente que la trasladábamos, y bueno la trasladamos. Yo mismo me tuve que correr 1,80 m para que se haga el trazado de la calle, había mucha gente que estaba dentro del trazado, y ellos te decían ‘yo no me voy a correr, vení a correrme vos si sos guapo’, ‘no vecino, esto es así y así’ le explicábamos de la mejor forma posible, [...] y bueno se corría uno y el otro se tenía que correr y así fueron perdiendo terreno, metros de terreno, pero tuvimos nuestro beneficio, y los convencimos a todos, algunos eran rebeldes, pero después se convencían y era lo mejor*” [Rafael].

Simultáneamente, fueron aumentando las sospechas de que quienes ocupaban la presidencia de la Comisión se beneficiaban individualmente obteniendo empleos u otros recursos de los organismos estatales, “[el presidente] *también buscó su beneficio propio, él trabaja, tiene un trabajo bien. Está bien, es un tipo muy inteligente, siguió estudiando y todo lo demás, no vamos a sacarle mérito, pero gracias a costilla nuestra. Todos sacan rédito para sí mismos [...]*” [Ana].

Estos cambios repercutieron en el tipo y nivel de participación de los habitantes del barrio en los procesos que los afectaban. En este sentido, Rafael nos relata que en los años anteriores “*todos estaban compenetrados con el tema [de la reurbanización del barrio]*” pero que cuando dejaron de realizarse las asambleas los habitantes fueron canalizando sus dificultades individualmente con los referentes. También Ana nos señala que “*cuesta mucho que [la población del barrio participe] porque lo ven como que uno... querés sacarle rédito político, ‘vos los vendés o los estafás’, como todos. Disculpame, los vendés o los estafás, lo ven por ese lado. Entonces cuesta mucho que participe la gente, cuesta mucho*”.

Simultáneamente, la Comisión Vecinal sufrió un proceso de desgaste. Si bien se habían atravesado numerosas instancias en el reclamo por la transferencia de la tierra –desde cortes de calles hasta reuniones con legisladores y funcionarios de la CMV–, este proceso nunca se había iniciado. En este sentido, Sandra nos relata que, “*El Ejecutivo respondió que sí, que iban a aprobar [se refiere a que el Ejecutivo iba a aceptar lo estipulado en la declaración 212/98], que sé yo, se fue el Ingeniero que era el presidente de la Comisión Municipal de la Vivienda en ese momento ¿si? Se fue, y trajeron a otro funcionario a ocupar ese lugar. Bueno, ese funcionario, obviamente, pasaron cuatro años y ese funcionario que estuvo ahí no hizo absolutamente nada porque desconocía totalmente el convenio. Nosotros peleamos mucho, peleamos mucho, le cortamos la 9 de Julio. Peleamos mucho, mucho para que [el director de la CMV] pudiera por lo menos iniciar algún trámite para la entrega de las tierras. No lo pudimos lograr, ni con él ni con su equipo. Inclusive en ese entonces, cuando nosotros presentamos el primer proyecto Silvia ya estaba trabajando en el Instituto de la Vivienda. Cuando a Silvia la nombraron diputada de la ciudad, nosotros la fuimos a ver*

¿te acordás de ese proyecto? Ella se quedó con todo nuestro proyecto. El compañero Andrés, presidente de la Comisión Vecinal en ese entonces, le entregó toda la documentación del proyecto [...]. Cuando ella fue legisladora la fuimos a ver, y nos atendió muy bien la compañera pero nunca hizo nada. Cuando ella termina su mandato, vuelve a la Comisión de la Vivienda. La volvimos a ir a ver, planteamos todo de nuevo, nunca fue viable. Después fueron cambiando y cambiando las autoridades de la Comisión de la Vivienda.”, “Entonces, por lo tanto, las trabas, mucha burocracia, muchos papeleos que después terminan en nada, muchos proyectos que firman los legisladores que después ni se acuerdan de los proyectos que han firmado.”

La Comisión fue asumiendo un rol cada vez más instrumental. Sus principales funciones pasaban en lo cotidiano por llevar a los organismos correspondientes pedidos puntuales, los cuales se relacionaban en general con las condiciones de hábitat del barrio. Así, Sandra nos relataba *“La gente iba y decía: tengo un problema tal, que lo asentaba en el libro de actas. Con eso se hacía una nota. Por ejemplo, [me decían] ‘mire, la columna de la luz se está torciendo y me toca, el cable de luz pasa sobre mi techo, mi techo es de chapa y toca’, ‘en tal lugar, la canilla, la cloaca reventó y bueno’, tenés que anotar ahí [en el libro de actas]. Al otro día lo que hacíamos era elevar una nota y venían acá a ver la columna de luz, lo que hay que hacer y demás. Sí, sí, hay que elevar los reclamos de la gente, no es que queda meramente ahí en un libro de actas y se acabó” [Sandra].*

Durante este periodo –y aún más en los posteriores- la Comisión Vecinal debió apelar al Estado y/o a organizaciones “externas” (ONGs, partidos políticos, eclesiásticas, etc) para responder a las necesidades del barrio. Sin embargo, las villas estuvieron históricamente vinculadas a organizaciones “externas” –también partidarias- (ver capítulo 3) y la pelea por la reurbanización de los barrios necesariamente tiene lugar en el Estado.

En este sentido, la clave del derrotero de las relaciones sociales en el barrio y entre el barrio y el Estado, está en el devenir de los procesos organizativos. El pasaje de la Asociación Civil a la Comisión Vecinal, implicó el abandono de un modelo organizativo basado en la participación democrática de los habitantes del barrio y la adopción de un modelo basado

en la representatividad. En este marco, el barrio fue dejando de generar respuestas colectivas y autónomas a sus necesidades.

5.2.6 “Pero también llega la información distorsionada, porque no te cuentan lo que pasa”

Durante la década del 2000 se acentuaron los conflictos en el barrio. Colaboró con ello la lógica del modelo organizativo adoptado en los años precedentes, la cual se consolidó en el marco de la implementación y ejecución de las políticas asistenciales (ver capítulo 4).

Una de las principales operatorias que afectaron a las villas en este periodo fue el Programa de Emergencia Habitacional. En INTA este programa se ejecutó en su modalidad individual y colectiva. En el primer caso, las familias debían realizar una solicitud formal a través de la Comisión Vecinal que era aprobada (o no) por la Secretaría de Promoción Social del Gobierno de la Ciudad¹¹⁰. En el segundo caso, los materiales eran solicitados directamente por la Comisión. En ambas modalidades se delegaba a la institución barrial una enorme responsabilidad: era la que realizaba los pedidos –ya sean individuales o colectivos- y la que distribuía los materiales.

La Comisión se vio obligada a enfrentar los cuestionamientos de las familias cuyas solicitudes no habían sido aprobadas por la Secretaría de Promoción Social, sin contar con información específica de los motivos del rechazo y sin haber participado en la decisión. Simultáneamente debía entregar los materiales a las familias cuyas solicitudes sí habían sido aprobadas. En el marco de la modalidad colectiva de la operatoria, era la responsable de distribuir los materiales entre las familias. Esta tarea fue asumida por la Comisión sin participación de los vecinos.

Daniel, el entonces Presidente de la Comisión Vecinal, nos señalaba que el criterio adoptado para la distribución de los materiales era la necesidad de las familias, *“Yo me acuerdo que siempre iba a la mañana, a la noche venía a veces. Golpeaba puertas acá y allá, me iba a todos lados. A todos lados, hasta para repartir a la gente materiales, para*

¹¹⁰ Esta dependencia estatal fue cambiando su denominación. Así en 2001 pasa a denominarse Secretaría de Desarrollo Social y se crea en su orgánica la Coordinación General de Política Habitacional y Emergencia Social. Posteriormente esta secretaría adquirió rango ministerial, convirtiéndose en el Ministerio de Desarrollo Social.

repartir a la gente para que su casita mejore. Acá yo tenía puertas, ventanas, chapas, membranas. Tenía casi lleno para darle a la gente yo. Uno venía [un vecino], le faltaba una viga, le faltaba algo para la ventana 'Bueno, llévese' [le decía], una puerta, 'me faltan dos chapas' [me decían], 'llévese dos chapas' [le contestaba]. Así trabajamos con toda la gente, les dábamos nosotros, veíamos a quien le faltaba, [si alguien tenía la] chapa rota 'Bueno, venga a llevar' [le decía]. Teníamos todo para soluciones" [Daniel, entrevista realizada en Junio de 2011].

Sin embargo, y como suele ocurrir en las villas, las necesidades de las familias del barrio superaban ampliamente los recursos con los que la Comisión contaba, de manera que muchas de las familias que necesitaban materiales no tuvieron la oportunidad de acceder a ellos. En este contexto comenzó a generalizarse la idea de que existían ciertos favoritismos en la asignación de los materiales de construcción. Así, Rocío, señalaba, *"Ahí cuando estaba Daniel [en la Comisión], vos ibas a quejarte y no te daba pelota, 'Sí, sí, ahora vamos a hacer algo acá' [te decía] y vos vivías esperando la nota. Como pedían también los materiales -te ayudaban a que vos edifiques y estés un poco mejor- y bueno, el material ese venía para otro, las chapas venían para el que tenía losa. Yo, para que me dieran dos chapas... me tuve que ir a re putearlo a Daniel para que me dieran dos chapas. Después, con los colchones, lo mismo, me fui y lo putee pero no me dieron el colchón, y yo lo necesitaba"*.

Otros habitantes –en particular quienes habían formado parte de la Asociación Civil-, en cambio, focalizaron sus críticas en la falta de transparencia de la Comisión. Por ejemplo, Rafael (ex integrante de la Asociación Civil) nos contaba *"Después de que se fue la asociación civil, ya está, no hubo nunca más asambleas informativas, ninguna. Y nosotros hemos tenido que luchar en un momento donde no había nada para...no había materiales, no...no conseguíamos para nosotros, para repartir entre la gente, nada. En cambio, en las comisiones que vinieron después, conseguían cosas, cemento, piedra, arena, chapa, tirantes o lo que hacía falta, pero jamás se hacía un sorteo para ver, poner en un grupo a la gente que más necesitaba y hacer un sorteo para ver quien se beneficiaba con eso. No, nada era transparente, todo lo hacían a dedo. Y así siguió hasta hoy día"*.

La ausencia de instancias que permitieran la participación de los habitantes del barrio así como la escasa transparencia de la Comisión Vecinal, favoreció el surgimiento de las lógicas del “rumor” y la dinámica de “teléfono descompuesto” en la circulación de la información. Un buen ejemplo de estas dinámicas son los relatos que se citan a continuación, relativos a la designación de la manzana 5 como espacio público en el proyecto de reurbanización de INTA,

“Alejandro: Porque acá firmó Daniel el 26 de Agosto de 2.000. Firmó esto (la designación de la manzana 5) como espacio libre, espacio público.

Marcos: ¿No firmó Sandra?

Alejandro: Daniel firmó, Daniel Perez, tiene la firma de Daniel Perez, si nosotros la vimos. El proyecto fue de la época de Sandra, pero no se animó Sandra a firmar. Daniel vino sin saber, le palmean la espalda, ‘Daniel es mi amigo’ [le dicen] paff! Le hizo firmar y él no sabe lo que lo firmó [...]. [Le dije] ‘Daniel, vos habilitaste esto’, ‘No, no, mentira’ [me respondió], ‘pero si está tu firma’ [le dije] [...]. Acá nadie vino a consultar ‘¿quieren hacer un espacio público? ¿quieren cambiarse? No, no, acá nadie [nos consultó nada]’”.

Posteriormente, en otra entrevista que realizamos en el barrio, Marcos le señalaba a Carmen, *“Pero también llega la información distorsionada, porque no te cuentan lo que pasa. Ahora salen con todo esto que pasa con las Madres de Plaza de Mayo que te decía. Nosotros hicimos todo el relevamiento de las personas que estaban en estas condiciones [de “emergencias habitacionales” y averiguamos] quien se quiere ir y quien se quiere quedar [en el barrio], porque en la manzana 5...hay 178 departamentos de esos, que eran para este barrio, todos para la manzana 5¹¹¹. Nos decían, bueno, que esa manzana la habían adquirido las Madres de Plaza de Mayo ¿quién se la vendió? No se sabe, si fue Daniel el que firmó o fue Ana que estaba ahí”.*

¹¹¹ Se refiere al Barrio Padre Mujica comúnmente conocido como “Complejo Castañares” localizado en terrenos vecinos al Barrio INTA y construido en el marco del programa “Sueños compartidos” con financiamiento de Nación. Según el relato de los habitantes de INTA, algunos de los departamentos de este complejo habían sido asignados por el GCBA a familias que residen en el barrio. Sin embargo, estas asignaciones no se efectivizaron. En la actualidad (mayo de 2013), un grupo de familias de INTA se encuentran realizando cortes periódicos en la autopista Dellepiane en reclamo de los departamentos que, según señalan, les corresponden.

En definitiva no se sabe cuál [o cuales] de los referentes avalaron el cambio de uso. Lo que sí está claro es que la población de la manzana no participó en la decisión –y probablemente, tampoco los referentes-. Estas lógicas de circulación de la información contribuyeron al incremento de los niveles de incertidumbre de los habitantes del barrio, quienes, en consecuencia, fueron nucleándose en torno a los referentes que “les inspiraban mayor confianza” –formaran parte o no de la Comisión Vecinal- para resolver sus necesidades cotidianas.

Los referentes, a su vez, fueron asumiendo un rol de intermediación, paralelo a la Comisión Vecinal, entre los habitantes del barrio y los organismos estatales. Su conocimiento acerca del funcionamiento de la burocracia estatal, les permite asesorar y acompañar a las familias cuando deben presentar reclamos en los organismos estatales. Además, su inserción en diferentes estructuras organizativas les permite ejercer presión sobre los organismos estatales y movilizar recursos, de diferente naturaleza, hacia el barrio¹¹². Así, por ejemplo Marcos –que integra un partido político tradicional- le explicaba a Carmen,

“Marcos: Lo que pasa con esto es que estos casos son cosas especiales. La única forma que te ayuden es pidiendo un favor por una rama política directa. Porque [si] vos vas a hacer todo eso [se refiere a los trámites], vas a perder tiempo, porque te van a decir que es un caso grave y siempre te van a decir que hay otro que está en las mismas condiciones, que está en lista de espera. [...] Obviamente que vos agarrás, hacés el expediente, se lo pasás a todos lados, porque ella [la persona “reclamante”] tiene que hacer la nota a Corporación [del Sur], tiene que hacer la nota a la Defensoría [del Pueblo], a todos lados, que intervengan. Siempre así es como se hace acá.

[...]

¹¹² Estas estructuras son en general partidos políticos tradicionales y organizaciones sociales. Sin embargo, en el caso de las organizaciones sociales, estas redes se enmarcaron en procesos más amplios de empoderamiento de los sectores populares. En este sentido, los grupos que forman parte de estas organizaciones tienen instancias de reflexión y discusión interna acerca de las problemáticas de sus barrios. La presencia de estas organizaciones en los barrios, contribuye asimismo a la ampliación de los procesos organizativos de base. Estos grupos se asumen a sí mismos desde su condición de clase y disputan en el Estado el acceso a diferentes tipos de recursos desde una lógica reivindicativa y, en algunos casos, transformadora. Difieren así de los partidos políticos tradicionales, en los que la movilización de recursos parece enmarcarse en una lógica compensatoria.

Carmen: *Y ahí claro, llueve, queda el agua ahí y se mete para adentro.*

Marcos: *Todos los casos que vean así, lo que es que se ha trabajado estos años, se hace la nota a Corporación, al Instituto de la Vivienda, a la UGIS, a la Defensoría del Pueblo, a todos los organismos que están ahora. Vos llevás la misma nota a todos para que todos sepan el caso. Se hace el expediente que lo vas a tener vos [se refiere a Carmen] y ellos ya van a tener que interceder. Y también se hace por el bloque [de la Legislatura] bueno, que ya pertenece al partido, que den una mano en lo que puedan para acelerar los papeles como puedan para estos casos, que son casos bastante graves.*

[...]

Marcos: *Desgraciadamente, acá, en estos barrios, pasa eso. Si vos no te ves acompañado, las condiciones de hacer el trámite solo es muy difícil.”*

Estas instancias permiten que los habitantes resuelvan sus necesidades cotidianas en un contexto en que no se logra –ni se intenta- articular reclamos colectivos y organizados a escala barrial. Sin embargo, favorecen también la dispersión de los reclamos y las soluciones en tanto consisten en respuestas individuales a problemáticas que afectan, en general, al colectivo¹¹³.

5.2.7 El derrotero del proyecto de reurbanización del barrio en la década de 2000

Durante este periodo el IVC continuó avanzando en el proceso de reordenamiento parcelario y apertura de calles. La ausencia de espacios vacantes para relocalizar a las familias, implicó modificaciones en los procedimientos para llevar adelante estas intervenciones. En adelante, el IVC comenzó a relocalizar también a algunos hogares

¹¹³ Las organizaciones sociales constituyen una excepción a estas prácticas individualizantes, en tanto enfatizan lo colectivo vinculándolo al barrio o bien superándolo. La escala a partir de la cual se plantea “lo colectivo” tiende a estar asociada al tamaño, diversidad y horizonte político de la organización. A diferencia de la lógica compensatoria que suele orientar la acción de los partidos en los barrios, las organizaciones generan condiciones para el ejercicio de derechos con el fin de contribuir al desarrollo de una sociedad más justa e igualitaria.

afuera de INTA. En otros casos, se trasladó a los hogares a terrenos ocupados originalmente por otras familias, las cuales habían sido relocalizadas en otros sectores de la ciudad.

En los primeros años de la década del 2000 la construcción de las nuevas viviendas era realizada por las propias familias a través de procesos de autoconstrucción, con materiales provistos por el municipio. Sin embargo, como nos explicaba el entonces Presidente de la Comisión Vecinal, “*Y, alguna gente había hecho [sus casas]. Les daban los materiales y hacían [las casas] como podían, les costaba un poco hacer. Venían del trabajo y ponerse a hacer su casa era muy costoso*”. En este sentido, la autoconstrucción resultaba una solución inadecuada en tanto las familias debían asumir por sí mismas la construcción de la nueva vivienda, habiendo sido demolida su residencia original. Además, este proceso era desarrollado de manera individual por cada uno de los hogares afectados, de manera que tampoco involucraba procesos que tendieran a fortalecer la organización en el barrio.

Promediando la década, el IVC comenzó a impulsar la formación de cooperativas para la construcción de las viviendas así como para la realización de otras obras en el marco de los procesos de reurbanización. Esta iniciativa permitió aliviar el peso de las familias que debían ser relocalizadas –que ya no debieron asumir por su cuenta la construcción de la vivienda- y generar algunos puestos de empleo –precario (ver capítulo 4)-. Sin embargo, en vez de favorecer procesos organizativos cooperativistas, la medida fortaleció los modelos organizativos que habían comenzado a desarrollarse en los años previos¹¹⁴.

La primera cooperativa de Barrio INTA se conformó por iniciativa del Presidente de la Comisión Vecinal. A través de la misma, la Comisión comenzó a ejecutar –además de las relocalizaciones- algunas de las obras enmarcadas en el proceso de reurbanización, como la construcción de viviendas y veredas. De esta manera, la Comisión terminó de asumir la mayoría de las tareas ejecutivas del proceso de reurbanización, pero no se consideró su

¹¹⁴ Tal como se señaló en el capítulo 4, estas organizaciones tienen en la práctica un funcionamiento más cercano a una empresa que a una cooperativa. Se trata de estructuras cerradas –es decir que no implican la libre asociación de sus miembros- y las decisiones se toman de manera vertical. Las cooperativas son también una fuente de empleo –aunque precario-, es por ello que las mismas persisten e incluso se multiplican en las villas. Cabe señalar también que los organismos estatales licitan entre las cooperativas obras de pequeña envergadura, mientras que las de mayor escala son licitadas entre empresas privadas.

participación –ni la de los habitantes del barrio- en las instancias de decisión y planificación.

Durante el proceso de construcción de las nuevas viviendas, las familias fueron reubicadas por decisión del IVC en containers que oficiaban de “viviendas provisionales” o recibieron un subsidio para el alquiler de una habitación en un hotel-pensión. Se trataba en ambos casos de soluciones precarias¹¹⁵. Además, las familias afectadas debieron habitar en estas condiciones varios meses más de los pautados con el IVC, ya que se produjeron atrasos en las obras de las viviendas definitivas¹¹⁶.

El tamaño de las viviendas definitivas era inferior al acordado originalmente entre las familias y el IVC. Incluso en algunos casos su metraje era menor al estipulado por ley. Los hogares afectados realizaron reclamos en el IVC –sin el apoyo de la Comisión Vecinal-, pero no obtuvieron respuestas. En este marco, realizaron denuncias en la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, que intervino a favor de las familias. Sin embargo, tampoco así obtuvieron soluciones por parte del IVC. De esta manera, se reproducían las condiciones de precariedad habitacional que la iniciativa supuestamente buscaba saldar.

Las intervenciones de reordenamiento parcelario se complementaron con la construcción de veredas y la pavimentación de calles. Durante este periodo se inició, también, la construcción de un centro de salud (el CESAC N° 29) que reemplazaría la sala de primeros

¹¹⁵ En este sentido, un informe elaborado por la Defensoría del Pueblo luego de recibir denuncias de familias que habían sido relocalizadas en containers señalaba, “Actualmente, manifiesta la vecina que el container se encuentra en condiciones inhabitables ya que el piso está completamente hundido, por lo que la familia se encuentra obligada a desplazarse lentamente de modo tal de evitar accidentes. Asimismo la señora Laura Rivero se vio obligada, por las condiciones del container, a colocar chapas las que se volaron con la tormenta del pasado día 15 de diciembre de 2006. Agrega la vecina que la puerta de ingreso al container no posee ningún tipo de seguridad, hecho que obliga a la permanencia constante de algún integrante de la familia con el fin de evitar robos, situación que sufrieron en dos oportunidades. Agrega la vecina que el container filtra agua hacia el interior y proliferan los roedores, cucarachas e insectos, toda vez que debajo del mismo hay una cámara séptica. En oportunidad de instalar el container no fue dejado el espacio que permitiera desagotar dicha cámara por lo que actualmente desborda su contenido hacia el exterior. Agrava esta situación que al lado del container hay un poste de luz de alta tensión. En el mes de noviembre de 2006 se desprendió uno de los cables, que se encontraba enganchado en el poste, y transmitió electricidad al módulo provisorio, exponiendo a un grave riesgo físico a la señora Laura Rivero y su grupo familiar. Asimismo agrega la vecina que la cloaca del baño desborda su contenido hacia el exterior. Las conexiones primarias y secundarias debía efectuarlas el I.V.C., conforme el compromiso asumido por acta de fecha 28 de abril de 2006. El incumplimiento de la administración obligó a la señora a efectuar las conexiones de modo artesanal. Así es que, la precariedad de esas conexiones y el período transcurrido motivaron el deterioro progresivo de los caños cloacales y pluviales como así también de las mencionadas conexiones” (Resolución N° 0050/07: 5). El informe señala también que algunas de las familias que recibían subsidios para alquilar habitaciones en hoteles pensión vieron interrumpido el pago de los mismos. Por lo tanto, regresaron al barrio y alquilaron por cuenta propia habitaciones en inquilinatos.

¹¹⁶ El plazo estipulado con el IVC era de tres meses, pero las familias debieron esperar hasta más de un año para habitar las nuevas viviendas, en los casos en que las mismas fueron construidas.

auxilios “San José”. Esta iniciativa se enmarcaba en uno de los reclamos históricos de los habitantes de INTA. La licitación fue ganada por una empresa privada, que luego de levantar la estructura del edificio abandonó la obra por problemas con el GCBA en los pagos. En este marco, la Comisión Vecinal realizó un petitorio firmado por los habitantes del barrio. Algunos referentes, además, radicaron denuncias en la Defensoría del Pueblo de la ciudad. Sin embargo, la construcción del CESAC quedó inconclusa.

5.2.8 “Yo quiero que haiga luz como corresponde”

A pesar de que el proceso de regularización urbana del barrio fue lento y conflictivo, en el año 2008 –cuando INTA quedó bajo la órbita del programa PROSUR Hábitat – éste había adoptado la mayoría de las características que presenta en la actualidad: se realizó el tendido de infraestructura de servicios públicos (agua, cloacas y electricidad), se abrieron y asfaltaron la mayor parte de las calles, se generó una línea de edificación regular en las viviendas frentistas, se avanzó en el reordenamiento parcelario de algunos sectores del barrio, se construyó la sede de la Comisión Vecinal, y se liberó el espacio en donde actualmente se emplaza el centro de salud y se inició su construcción (ver figura 19). En ese entonces, además, INTA contaba con cuatro comedores –a los que posteriormente se sumaron dos más- que desarrollaban múltiples actividades en el barrio, como por ejemplo apoyo escolar, colonias de vacaciones, actividades recreativas, etc. También se amplió la capilla y algunos sacerdotes comenzaron a habitar en ella.

Sin embargo, en este periodo, comenzaron a cristalizarse los límites de las intervenciones *regularizadoras* que se habían ejecutado en el barrio.

Por un lado, este proceso se había desarrollado sin internalizar la constante densificación del barrio. En este marco, algunas de las infraestructuras que habían implicado mejoras en las condiciones de vida la población del barrio, fueron quedando obsoletas.

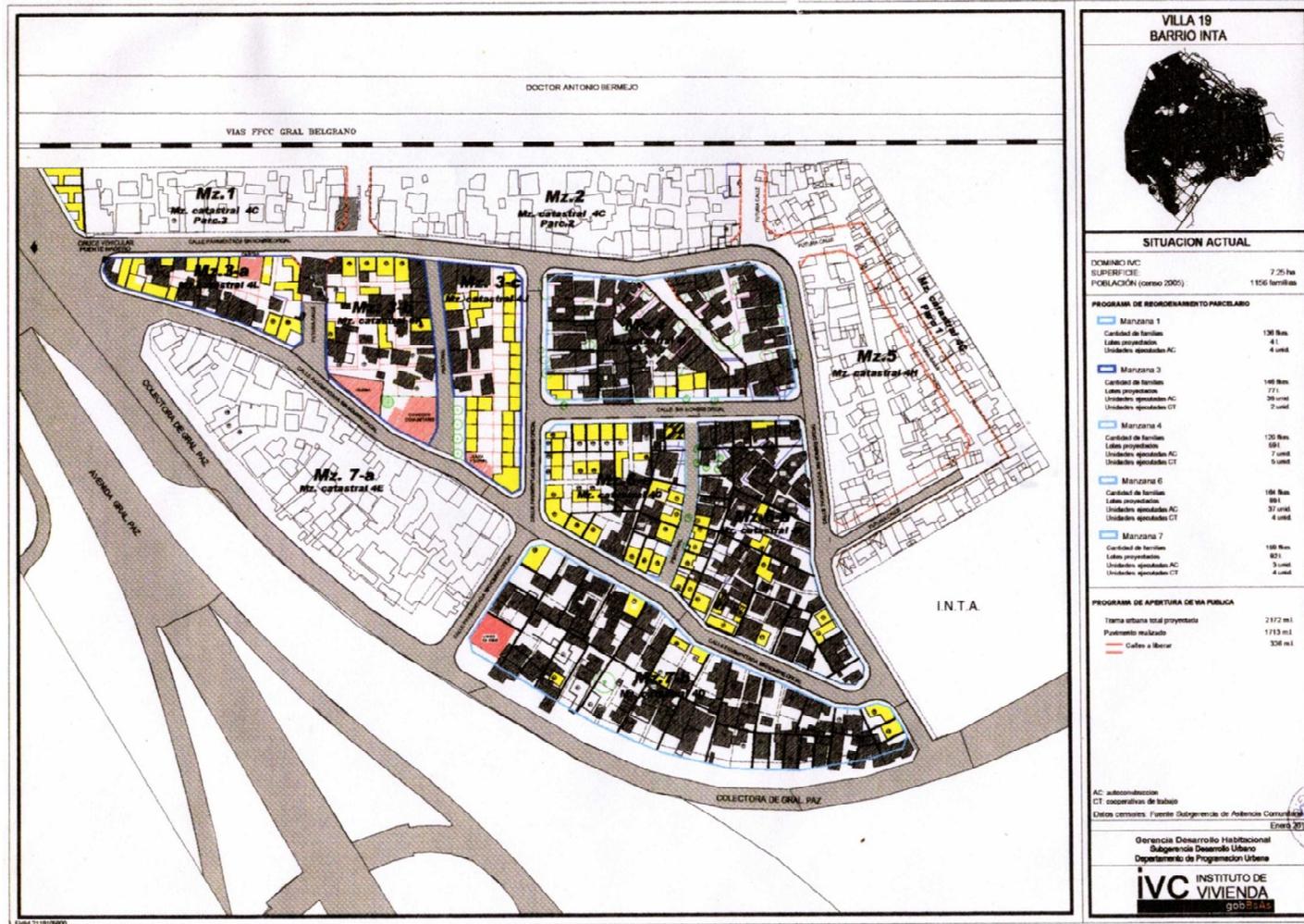
Una de ellas fue la red de agua corriente que en la actualidad, como Carmen relata, carece de capacidad para abastecer a la totalidad de las familias, “Yo, el problema mayor mío es el agua. El agua es...si yo te mostrara la canilla, cae así. [Tengo agua] Después de las 12 de

la noche y a las 6, 7 de la mañana, ya está (no sale más). Yo, para lavar, me tengo que levantar a la noche. Yo de día no puedo lavar. [...] ¿Qué pasa? Que yo, de ese caño usa mi casa, el comedor, mis dos nueras y mi hija que vive arriba". Tampoco la red de cloacas - que además coincide, según denuncian los habitantes, con la red de desagües pluviales por lo cual se desborda cuando llueve- soporta la cantidad de habitantes que tiene el barrio, *"Aparte tenemos las cloacas, que tenemos problemas también con eso. Se inunda todo acá. Se rebalsa [la cloaca]. Día por medio se rebalsa ahí. [...] Al ser chiquito [el caño] se tapa y vuelve para adentro el agua [con] todo lo que consumen"* (Daniel). Otro tanto ocurre con la red eléctrica, *"Yo quiero que haiga luz como corresponde, que no se me corte, como ser este sábado que a mí se me ha cortado. [...] Sí, me quedé sin luz el sábado, estuve 4 o 5 horas que se quemó, debajo de la tierra se han quemado los cables. Hasta que han venido, hasta que han trabajado, pasé 4 horas sin laburar, sin luz, así que bueno"* [Norberto].

El proceso de densificación tuvo impacto también en el ordenamiento parcelario y en los niveles de hacinamiento de INTA, en tanto se acompañó de procesos de subdivisión y verticalización de las viviendas (ver figura 20). Si bien estas intervenciones fueron escasas, tampoco resultaron efectivas en el mediano plazo.

Por el otro lado, el proceso de "regularización" del barrio no se enmarcó en intervenciones urbanas más amplias que permitieran mejorar las condiciones urbanas del área donde este se emplaza. En este sentido, el acceso de la población a la salud y la educación pública, la conectividad del barrio con las zonas centrales, etc, continuó siendo deficitaria.

Figura 19. Plano del Barrio INTA en 2008



El presente mapa muestra la traza urbana de barrio INTA al 2008. Los lotes señalados en amarillo son aquellos en que el IVC realizó intervenciones de ordenamiento parcelario. Los espacios marcados en rojo señalan el emplazamiento del equipamiento colectivo en el barrio: el edificio (en ese momento inconcluso) del CESAC N° 29, el Jardín maternal “San Cayetano”, la Iglesia del barrio y el Comedor “Ositos Cariñosos”. Las líneas punteadas marcan las calles cuya apertura no se había completado.

De esta manera, las políticas de “regularización urbana” tal y como son concebidas en la Ciudad de Buenos Aires no parecen efectivas para mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la población villera en tanto: a) no se complementan con intervenciones más amplias orientadas a mejorar el acceso al suelo urbano a todos los sectores de la población; b) tampoco se enmarcan en políticas urbanas que permitan mejorar el acceso de la totalidad de los habitantes de la ciudad a las oportunidades urbanas. En este marco, estas intervenciones terminan siendo legitimadoras de un orden urbano basado en la desigualdad. Como veremos en los próximos apartados esta tendencia se reforzó a partir del año 2008, en el marco del desarrollo de políticas de regularización dominial en algunas villas, entre ellas Barrio INTA.

5.2.9 “La verdad es que se atrasaban las cosas”

Una de las primeras acciones de la gestión del PRO, fue la creación en 2008 del Programa PROSUR Hábitat en la órbita de la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS). Ese año, además, comenzó a intervenir en las villas la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS). Barrio INTA quedó en la órbita de la CBAS y de la UGIS, aunque el IVC es el propietario de las tierras en donde éste se asienta y el organismo que históricamente intervino en el barrio.

La intervención de la UGIS y de la CBAS –y también del Ministerio de Desarrollo Social y, posteriormente, de la SECHI- en el barrio implicó una fragmentación de las funciones y responsabilidades de los organismos estatales. Esto tendió a complejizar la trama burocrático-administrativa de los procesos de regularización.

Por un lado, el IVC es el propietario de los terrenos donde se asienta actualmente Barrio INTA. Sin embargo, el proceso de regularización urbana y dominial del barrio quedó en la órbita del programa PROSUR Hábitat, que es implementado y ejecutado por la Corporación Buenos Aires Sur.

Por el otro lado, como se explicó en el capítulo 4, la CBAS no cuenta con un presupuesto propio para la ejecución del PROSUR Hábitat. Las intervenciones en los barrios quedan

sujetas a las transferencias que otros organismos estatales puedan realizar de sus propias partidas presupuestarias. De manera que el programa carece de sustentabilidad económica, pero además la obtención de fondos implica atravesar procesos complejos a nivel administrativo.

Además, la descentralización y transferencia de las atribuciones del IVC a la CBAS y la UGIS favoreció el surgimiento de un conflicto a nivel estatal que gira en torno a la legitimidad (o no) de intervenir en las villas. La superposición de atribuciones y responsabilidades entre los diferentes organismos, se complejiza en el marco de la disputa que ambos organismos mantienen. En este marco, como explica Rita, *“La verdad es que se atrasan las cosas, hay internas entre la propia gestión”*.

5.2.10 “Fragmenta y triunfarás”

El complejo escenario generado a nivel estatal, se complementó con el impulso de medidas que tendieron a consolidar la fragmentación a escala barrial. De hecho, cuando estos cambios comenzaron a producirse, las estructuras de representación de INTA atravesaban una situación crítica.

En diciembre de 2007 se habían realizado elecciones para elegir a las autoridades de la Comisión Vecinal. Los comicios no fueron fiscalizados por el IVC y, por lo tanto, se desarrollaron en condiciones irregulares. Al finalizar el acto eleccionario, una de las listas se adjudicó el triunfo. Sin embargo, la junta electoral del barrio no reconoció el resultado argumentando las irregularidades del proceso y denunciando fraude electoral. Asimismo, presentó una denuncia en el IVC y solicitó a ese organismo la anulación de la elección. En Abril 2008, el IVC rechazó la petición.

En este marco, se inició un recurso de amparo en la justicia porteña. En 2010, el Juez Gallardo, sentenció la necesidad de realizar una consulta popular no obligatoria y no vinculante en el barrio, con el fin de que los vecinos de INTA se expresaran sobre la legitimidad del acto electoral. El fallo fue apelado, de manera que en la actualidad el conflicto continúa sin resolverse.

Desde que comenzó el conflicto y hasta la actualidad, el barrio cuenta con dos comisiones vecinales paralelas. El resto de los referentes también intervienen por su propia cuenta en la resolución de las necesidades de los habitantes de INTA.

Hasta la fecha, ninguno de los organismos estatales que intervienen en INTA intentó mediar en el conflicto. Por el contrario, tanto la UGIS como la CBAS, tendieron a reforzar la fragmentación interna del barrio.

En primer lugar, estos organismos hacen caso omiso de las formas y procedimientos a través de los cuales las villas eligen a sus representantes. Algunos funcionarios, incluso, ni siquiera parecen considerar que para ser “referente” es necesario contar con el reconocimiento de los habitantes del barrio, *“Los referentes son los que ganan las elecciones o los que se autodenominan delegados o referentes, que vienen acá, piden entrevista y nosotros los escuchamos”* [Mariano, funcionario de la UGIS, entrevista realizada en 2009 en el marco del proyecto “Housing policies in consolidated low income settlements”].

En segundo lugar, ambos organismos establecieron canales de diálogo individuales con cada referente, distribuyendo con sus propios criterios –y en el marco de su propia definición del “referente”- los recursos disponibles, *“Nosotros cuando arrancamos tratamos de trabajar con la gente de mayor representatividad en el barrio. Y eso nos trajo muchos problemas porque algunos dicen por qué les das a unos y a otros no. Empezamos trabajando con las juntas vecinales o los actores más representativos, que tuviesen algún antecedente en alguna elección”* [Mariano].

Esta lógica de asignación de los recursos mantuvo disciplinados a los referentes. En este sentido, Norberto, señalaba que *“Nosotros tenemos una buena relación [con el gobierno] porque nosotros no molestamos a nadie. Somos unas personas muy honestas, muy cordiales, muy amables y muy todo. Consensuamos las cosas y arrancamos. No molestamos a nadie porque realmente arriba no somos nadie, y si los vamos a molestar por ahí los ponemos de punta ¿viste? Y no nos dan algún laburo [para la cooperativa]”*.

Simultáneamente, el GCBA desarrolló iniciativas que, tal como admitió un funcionario de la UGIS, tenían como objetivo “contener” el descontento de la población del barrio, “[...]”

está consensuado con CBAS tener este programa ¿no? Porque también nos sirve para contener a la gente. Es una herramienta para contener” [Mariano]. Las mismas implicaron desde transferencias monetarias para la compra de alimentos hasta la implementación de programas orientados a la atención a la primera infancia o de salud. La adjudicación de obras y tareas barriales a cooperativas de trabajo –modalidad que se profundizó y consolidó en este periodo- también entra en esta órbita.

Esta dinámica de intervención-no intervención mantuvo vivo en el conflicto entre los referentes del barrio. Al mismo tiempo, las lógicas que permearon el vínculo con los referentes, permitieron que el conflicto con el Estado se mantuviera “puertas para adentro”. En este marco, tal como reflexionaba Ana, *“Se cambió mucho, muchas cosas porque en un momento éramos todos muy unidos, después se fraccionó todo con esto del IVC, que vino a quebrarnos, claro. Como dicen que se reparten las cosas y se...’fragmenta y triunfarás’, fragmentar y bueno, son ellos [se refiere a los organismos estatales], porque ellos hacen lo que quieren acá”*.

5.2. 11 “Le han ‘lavado la cara’”

La actual gestión de gobierno ha realizado una intensa campaña publicitaria acerca de su intervención en el proceso de reurbanización de Barrio INTA. Sin embargo, en este periodo, su participación en este proceso fue escasa.

En este sentido, en el marco del PROSUR Hábitat se desarrollaron tres tipos de iniciativas: a) intervenciones de tipo cosmético, b) intervenciones de tipo paliativo, c) intervenciones de tipo simbólicas.

Las intervenciones de tipo cosmético involucraron acciones de bajo costo en sectores visibles del barrio. Las mismas fueron ejecutadas por las cooperativas de trabajo impulsadas en el marco de iniciativas de “contención”. De este modo permitieron mantener “latente” la protesta y, al mismo, tiempo generar la precepción de que se estaba trabajando en el barrio. Una de ellas fue el arreglo de algunas fachadas “frentistas” en el barrio, *“[...] Y el otro día cuando han hecho el cambio [se refiere a la inauguración del CESAC N° 29],*

que iba a venir Macri [el Jefe de Gobierno], han hecho...le han 'lavado la cara' al frente de las casas, y nada más. Eso nada más. Digo, porque han ido por acá, han vuelto por allá y nada más". Cristina, a su vez, nos contaba que en su casa solo pintaron una parte, ya que la otra no se veía, "Bueno, vos fijate, me hablás de la Corporación, esto cuando se hizo los arreglos de los frentes porque se venía la inauguración de la salita de primeros auxilios, entonces hicieron los frentes porque iba a venir el Sr. Macri a visitarnos...ehhh...arreglaron frentes, sacaron fotos y demás, y a mí no me hicieron nada porque para ellos yo no era frentista ¿entendés? Porque tengo apenas unos metros para adentro y yo no soy frentista lo único que me iban a hacer era aquella parte de la habitación que sobresale... ¿me entendés? Entonces yo digo ¿por qué? ¿me entendés? ¿por qué? Mirá como queda mi casa, mi frente, le digo...". Otra iniciativa de esta naturaleza fue la "repavimentación" de algunas calles, que, según los habitantes del barrio, consistió en realidad en arreglos temporales de algunos baches, "[¿después se repavimentó?] No, se arreglaron algunos baches que estaban, pero no. Un bacheo que no sirvió para nada porque se rompió al toque" [Rita].

Las intervenciones de tipo paliativo consistieron en el mejoramiento del equipamiento colectivo del barrio, con el fin –al menos en lo discursivo- de mejorar el acceso de la población a determinados servicios públicos. Si bien la infraestructura del barrio cambió, esto no repercutió sustancialmente en la calidad de vida de los habitantes de INTA. Algunas de estas iniciativas habían comenzado a desarrollarse en periodos anteriores. Tal es el caso de la finalización del CESAC N° 29 y de la apertura de 3 calles. Otras fueron impulsadas por el actual gobierno, como el emplazamiento de un CPI en el comedor "Ositos Cariñosos" y la construcción de un Salón de Usos Múltiples (SUM).

El CESAC N° 29, reemplazó a la salita de primeros auxilios "San José". El mismo, además de mejorar las condiciones en que se atendían los habitantes de INTA y trabajaban los médicos, permitió ampliar las prestaciones. Sin embargo, estos Centros (originados en el marco del proceso de descentralización del sistema de salud) cuentan con un pequeño grupo de médicos que realizan la atención primaria en algunas especialidades. El horario de atención se extiende hasta las 16 hs. Además, como la prestación del servicio público de salud en sudoeste es insuficiente, el CESAC N° 29 es utilizado por la población de INTA y

de los barrios aledaños (ver figura 20)¹¹⁷. De esta manera el centro carece de capacidad para atender la cantidad de consultas que recibe a diario, por lo cual la mayoría de la población se atiende en otros hospitales públicos de la ciudad. Lo mismo ocurre cuando se producen emergencias fuera del horario de atención del centro¹¹⁸.

La ampliación del comedor “Ositos Cariñosos” y el emplazamiento allí de un CPI se inscriben en las iniciativas impulsadas por el Ministerio de Desarrollo Social –que en este periodo fue la vedette de las intervenciones en las villas-. Tal como se señaló en el capítulo 4, estos centros son soluciones educativas precarias y precarizantes. Pero además, tampoco en este caso se logró dar respuestas a un gran número de personas. De hecho, este CPI tiene una larga lista de espera.

Más alarmante es el caso del SUM. El mismo solo es utilizado por la CBAS, que instaló allí su oficina. Si bien los habitantes del barrio reclamaron –de manera individual- el espacio para realizar actividades barriales, la CBAS negó la utilización del mismo. Recién en 2012 –el SUM fue construido en 2009- algunos referentes obtuvieron “permiso” para desarrollar actividades en el mismo.

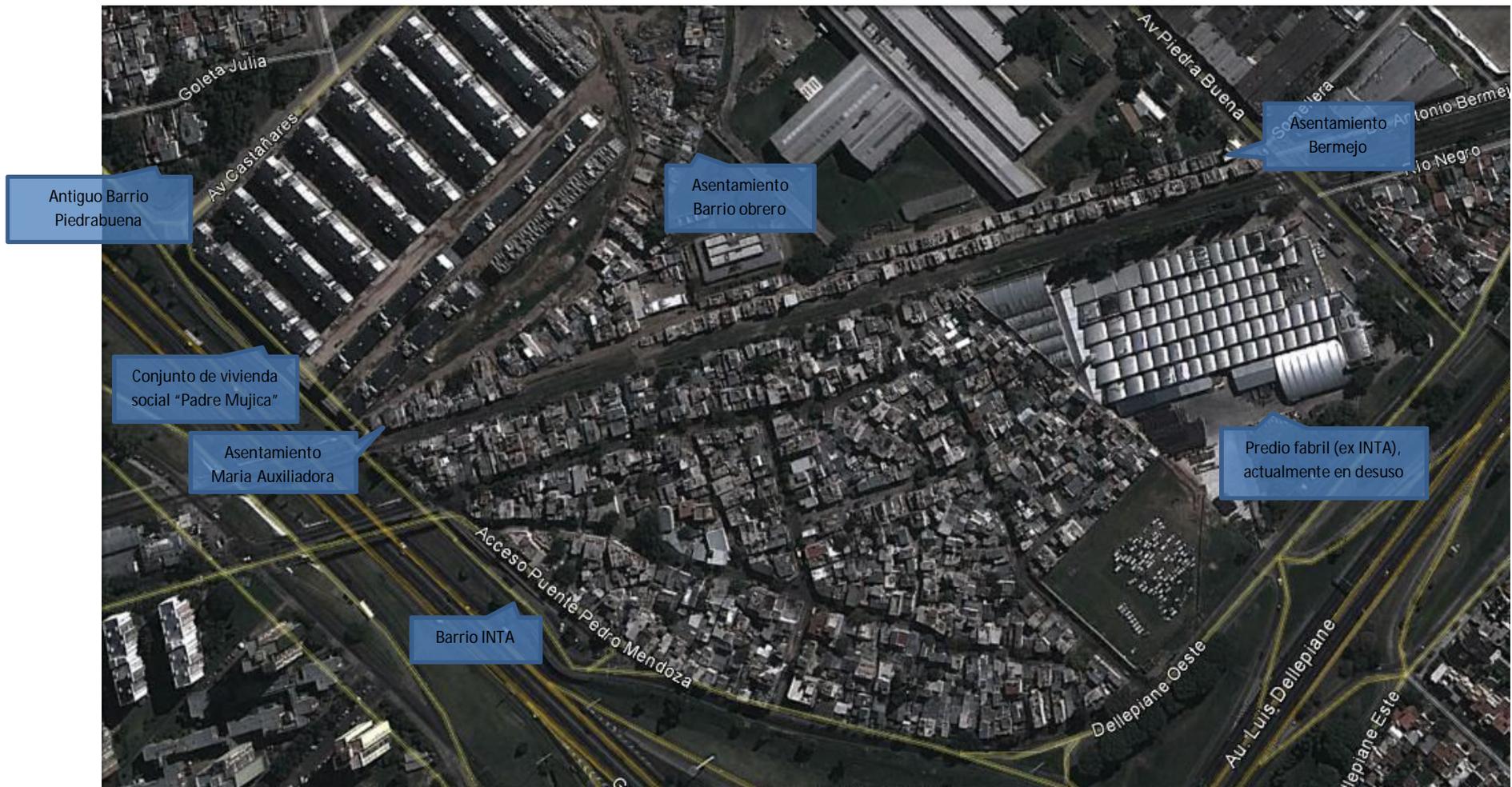
Las intervenciones “simbólicas” son en sí mismas ambiguas, en tanto son iniciativas que no tienen ningún tipo de alcance ya que se limitan a un ínfimo número de casos o quedan a mitad de camino. A pesar de ello, son muy publicitadas por el gobierno –y los medios de comunicación afines- como grandes éxitos de la gestión. Tal fue el caso de asignación de nombres a las calles de INTA en 2009 a través de la ley 3.375. Esta medida podría haber tenido un impacto positivo si se hubiera acompañado por la designación catastral de las viviendas, ya que hubiera permitido que las familias puedan dejar de nombrar su dirección como “manzana x, casa x, Barrio INTA” lo cual delata que habitan en una villa y repercute –en el marco de los procesos de estigmatización- en sus posibilidades de acceso al trabajo e incluso a ser aceptados en escuelas estatales, entre otras cuestiones.

¹¹⁷ Nos referimos a los NAUs Maria Auxiliadora, Barrio Obrero, Asentamiento Bermejo y el conjunto de vivienda social Padre Mujica más conocido como “Castañares”. Cabe señalar que estos barrios se originaron en la década del 2000. Los barrios Obrero y Maria Auxiliadora se formaron promediando la década. El asentamiento Bermejo se originó en 2008, en el marco de tomas de tierras de las que participaron algunos habitantes de INTA que alquilaban en el barrio o habitaban en condiciones de hacinamiento. Ese año se inició también la construcción del conjunto habitacional “Castañares”, en donde fueron relocalizadas familias de villa Cartón, y de los NAUs y villas que están siendo relocalizados por el Estado local en el marco del saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo (ver capítulo 4).

¹¹⁸ Cabe señalar que los hospitales más cercanos a INTA son el Hospital Santojanni (Mataderos) y el Hospital Piñero (Flores), ambos localizados a una distancia apreciable del barrio.

Sin embargo, la designación catastral de las viviendas nunca se concretó. A pesar de ello, en 2011 en un acto público el Jefe de Gobierno se presentó en INTA junto a su equipo y fue fotografiado colgando la numeración de las únicas cinco viviendas del barrio que cuentan con la misma. El acto simbólico fue fuertemente publicitado por el gobierno, que ese día publicó en la página oficial del GCBA “El jefe de Gobierno porteño, Mauricio Macri, entregó hoy las primeras placas identificativas de viviendas del urbanizado Barrio INTA (ex Villa 19), una obra que beneficia a casi 4000 personas y afirmó que este proyecto forma parte de la política oficial de priorizar a la zona sur de la Ciudad” (Página oficial del GCBA, 1 de agosto de 2011). Pocos días después, algunos medios afines al partido gobernante se hicieron eco de la noticia, en algunos casos en el marco de una comunicación aún más intrépida. Tal es el caso del diario Clarín, que publicaba “Durante años fue un asentamiento más, en situación de pobreza. Los lotes se vendían; la rutina era sin gas, sin luz, sin agua potable. [...] Pero desde 2009 empezó una etapa nueva: el Gobierno porteño, a través de la Corporación Buenos Aires Sur (el organismo que se ocupa del desarrollo de esa zona de la Ciudad), comenzó a implementar el programa Prosur Hábitat, de mejoramiento integral de asentamientos” (Clarín, 14 de agosto de 2011), dando a entender de este modo que la reurbanización del barrio se había desarrollado durante este periodo por obra y gracia del gobierno.

Figura 20. Foto satelital de Barrio INTA y su entorno urbano (2013)



Fuente: Elaboración propia

Tal como se señaló en apartados anteriores, en INTA el agua de red escasea –sobre todo en verano-, las cloacas tienen desbordes provocando “inundaciones” de aguas servidas, la red eléctrica carece de capacidad para abastecer el consumo, lo cual provoca constantes cortes –en particular, durante el invierno-. Estas problemáticas fueron planteadas de manera individual por los referentes del barrio a la CBAS. Si bien en un principio este organismo asumió el compromiso de avanzar en la resolución de las mismas, se omitió la ejecución de intervenciones que permitieran avanzar en ese camino. Según nos explicó un funcionario de la CBAS, el organismo no cuenta con los fondos para desarrollar estas obras.

Estas problemáticas fueron abordadas por la UGIS a través de “acciones de emergencia” que consistieron en el suministro de agua a través del llenado de tanques, el envío de camiones vector para desagotar cloacas, y la formación de cooperativas de trabajo para resolver los cortes de energía y mantener la limpieza del barrio. En tanto estas “soluciones” no se acompañaron de iniciativas que permitieran avanzar en una salida definitiva a estas problemáticas, parecen haberse constituido en una regla de intervención en las villas.

Este escenario se agrava si se tiene en cuenta el modo en que son concebidas las soluciones de emergencia. En este sentido, las mismas son implementadas como si realmente se orientaran a la gestión de la emergencia. En este marco, los habitantes de INTA deben solicitar -a través de sus referentes- cotidianamente a la UGIS el envío de camiones de agua y atmosféricos y, en general, esperar varios días hasta que éste organismo efectivice el pedido. Así, por ejemplo, Rita nos contaba con indignación que *“Vienen camiones a dejar el agua, que dicho sea de paso la gente viene a reclamarme acá. Esta semana vinieron [los vecinos a decirme] que hace varios días que no les dejan el agua. Si yo no llamo el camión no deja el agua y ellos se supone que cobran mensualmente por venir a dejar el agua a diferentes familias del barrio, pero no vienen, claramente. Y el atmosférico es otro problema. No vienen. Se van a trabajar a otro lado. Pero tenés el problema que yo te digo por los caños, se obstruye, se obstruye. [...] Se obstruye, vos tenés la entrada del barrio desbordada. Para allá, para la colectora, desbordado. Para el lado de las vías, desborda. Jamás pude coordinar con la Unidad [de Gestión] de Intervención Social el mantenimiento de sí o sí una vez por semana en diferentes sectores, destapar para que cuando llueva no se inunde la gente. Nunca lo pude lograr”*.

Las cooperativas de “electricidad” y de “limpieza” se mostraron más efectivas en la solución de las problemáticas del barrio, lo cual da cuenta de la capacidad de gestión de los habitantes de las villas. Sin embargo, no dejan de constituir una solución parcial. En este sentido, como los propios funcionarios de la UGIS explican para el caso de la “limpieza”, las cooperativas mantienen el barrio limpio pero, *“No se cambió radicalmente porque el secreto sigue estando en la recolección de residuos. Se genera mucha basura y la recolección de residuos que ofrecen las empresas es de acuerdo a una licitación que tiene muchos años, y no contempla el crecimiento poblacional que tienen las villas hace 20 años”* [Mariano].

Las intervenciones de vivienda, cuando se realizaron, siguieron la misma orientación. El hacinamiento fue uno de primeros problemas que nos nombraron los habitantes del barrio y los funcionarios –de los distintos organismos estatales- que entrevistamos. Sin embargo, este tema no estuvo en la agenda de la CBAS, *“Pero sí, capaz, lo que más ocurre era lo que yo te había dicho, el tema del hacinamiento, familias que dicen que crecieron y que ya no pueden estar ahí y que piden una vivienda [...] los vecinos por ahí entiendan que nosotros ahí damos vivienda [en casos específicos para permitir la apertura de calles, por ejemplo], [pero] que no es algo que nosotros hacemos. Ahí nosotros lo que hacemos, es redireccionarlos al IVC. Bueno, también contactos que tenemos en el IVC, les avisamos ‘este vecino’, le damos la dirección y el teléfono para que bueno, averigüe”* [Gonzalo, funcionario de la CBAS, entrevista realizada en Mayo de 2012]. El IVC ha mostrado una capacidad limitada en la ejecución de soluciones habitacionales¹¹⁹.

En estos casos, como señala un funcionario de la UGIS, se propone la entrega de subsidios, *“A la gente que no le podemos hacer la casa, por lo menos tratamos de...si la situación lo amerita, por lo menos tratamos de gestionarle alguna ayuda de Desarrollo Social”* [Mariano]. Estos subsidios no resuelven el problema de fondo en tanto son soluciones transitorias, pero además reproducen situaciones de precariedad habitacional¹²⁰ al tiempo que implican transferencias del sector público a sectores especulativos. Cabe señalar que en

¹¹⁹ En este sentido, como se señaló en el capítulo 4, este organismo ni siquiera cuenta con presupuesto suficiente para construir viviendas que permitan relocalizar, en los barrios que habitan actualmente, a las familias de las villas y NAUs en el marco del plan de saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo.

¹²⁰ El monto de los subsidios apenas permite alquilar una habitación en un hotel pensión.

2010 el IVC le cedió al GCBA un terreno aledaño a INTA, que estaba destinado a la relocalización de familias del barrio. Según consta en el Acta 2415/GCABA/IVC/10, este terreno será asignado a otros fines –no especificados- en el marco de la política de desarrollo del sudoeste.

Y aquí comienza a cerrar el círculo de la intervención del Estado en el barrio en el marco de las políticas de regularización. Por un lado, estas políticas no lograron modificar sustancialmente las condiciones de hábitat y tampoco permitieron un mejor acceso a las oportunidades urbanas. De esta manera, si bien se observan algunos cambios, los habitantes de INTA continúan denunciando un trato desigual y discriminatorio, *“Pero lo que pasa es que a veces viene un camión y también, como quien dice, son los negocios de ellos [del gobierno]. Viene un camión ¿qué necesidad tenemos? Si hacemos las cosas como corresponde ya tenemos el agua, y hacemos las cosas como corresponde para que tengamos el agua y viene un camión que da agua, a mí mismo me da agua el camión porque tiene que subir a llenar mi tanque porque no me llega el agua. No tengo presión. [Quiero que seamos tratados] como cualquier barrio, somos gente que necesitamos vivir como la gente, como cualquier otra persona de Lugano, así que yo quiero eso”* [Norberto]. Por el otro lado, durante el desarrollo de estas políticas, los organismos estatales fueron desarticulando los incipientes modelos organizativos que habían ideado los habitantes del barrio, basados en la cooperación, la solidaridad y la participación democrática. En su lugar fue imponiendo modelos atravesados por el individualismo, la verticalidad, anulando también la participación de los habitantes y hasta de los referentes en los procesos que los afectan. El resultado de ello fue un debilitamiento de la trama organizativa del barrio y, en consecuencia, de la posibilidad de impulsar colectivamente procesos de transformación a escala barrial y urbana.

5.3 Los procesos de regularización dominial

La transferencia de la propiedad de los terrenos es una de las reivindicaciones históricas de la población villera. Este derecho fue reconocido a mediados de la década de 1980 a través de la Ordenanza 39.753 (de radicación de villas) y posteriormente ratificado en diferentes normativas. Sin embargo, en la Ciudad de Buenos Aires, se concretó en un pequeño número de casos.

En INTA el inicio del proceso de regularización dominial fue propuesto en 2007 por el IVC, que luego de lograr la designación catastral de las manzanas, se proponía avanzar en la transferencia de la propiedad a los habitantes de las manzanas que se encontraban parceladas¹²¹. Este proceso se truncó en el año 2008, cuando el barrio quedó en la órbita del programa PROSUR Hábitat. Cuatro años más tarde, esta iniciativa fue retomada por la CBAS.

Los argumentos a favor de la regularización dominial señalan, entre otras cuestiones, que estas intervenciones tienen efectos positivos en la seguridad en la tenencia y de este modo incentivan inversiones por parte de las familias que tienden a mejorar las condiciones de hábitat de los barrios (De Soto, 1987)¹²². Sin embargo, el caso de Barrio INTA permite poner en duda esta afirmación.

Por un lado, los habitantes del barrio expresaron que promediando la década de 1980 –con la salida de la dictadura- comenzaron a percibir una mayor seguridad en la tenencia. Posteriormente, esta percepción se consolidó en los años posteriores con la sanción de nuevas normativas ratificando el derecho a la radicación de las villas y con el comienzo de las intervenciones orientadas al mejoramiento del hábitat. En la actualidad, la población del

¹²¹ Que eran la manzana 3 y parte de la manzana 7.

¹²² Cabe señalar que existen también argumentos en contra del desarrollo de estas políticas, que no son relevados aquí porque exceden a los objetivos y posibilidades de este trabajo. Sin embargo, cabe señalar que una de las críticas más aceptadas es que la regularización dominial puede implicar desplazamientos de la población a zonas peor servidas en tanto se desarrollen procesos especulativos en los terrenos donde estas se emplazan (Varley, 2002). Asimismo, puede encontrarse un análisis crítico del desarrollo de estas políticas en Ostuni y Van Gelder, 2009; Gilbert, 2002 y Durand Lasserre & Clerc, 2002, entre otros.

barrio tiene seguridad en la tenencia, *“Porque eso decíamos siempre, el terreno es del gobierno pero la posesión la tenemos nosotros. Es la realidad”*.

Por el otro lado, como se mostró a lo largo de este trabajo, los habitantes de INTA han impulsado durante muchos años mejoras en el barrio, incluyendo las viviendas. En este sentido, Norberto, nos indicaba, *“Y, cambios los hemos hecho nosotros. Como ser, los cambios los hemos hecho nosotros porque hemos hecho todas las casas, es un cambio; yo siempre le decía a la gente ‘Hagan la losita. No preciso que hagan una losa de 100 metros: hagamos 30 metros ahora, después hagamos 20 metros’, y bueno, vamos a hacer una losa. El cambio lo hemos hecho la gente acá, esto no cambia nada el gobierno, nada. Acá la que cambió [el barrio] es la gente”*.

De modo que los habitantes de INTA tienen seguridad en la tenencia aunque sus terrenos no estén escriturados, y han realizado mejoras en las viviendas y el hábitat. A pesar de ello los habitantes asignan un gran valor a la transferencia de la propiedad de los terrenos. Del total de nuestros entrevistados, solo una persona hizo referencia al valor económico de la vivienda, y otra a su valor patrimonial. Entonces, ¿cuál es el fundamento de este reclamo?

Nosotros vamos a sostener que este reclamo se enmarca, principalmente, en el plano de lo simbólico y tiene como principal finalidad salirse de las categorías de “villa” y “villeros” y de los estigmas asociados a las mismas. Estas miradas condicionan la inserción de los villeros en el mundo social en tanto *estar en la ciudad habitando en la villa* implica ser objeto de múltiples discriminaciones, lo cual a su vez reproduce y profundiza la desigualdad social.

En este sentido, Carmen nos señalaba *“[...] porque es como el otro día me decía mi hijo, que pasaban en el [canal] 2, que dice ‘mami, que mal nos dejan’ porque todos muestran ‘en la villa de emergencia roban, en la villa de emergencia están todos los que venden droga, en la villa de emergencia están todos los drogadictos’. Y me dice ‘y ¿por qué no nos muestran a nosotros? Yo me levanto a las 4 de la mañana para ir a trabajar, y así como yo hay un montón que trabajan, que se levantan todos los días para ir a trabajar. Y no muestran esas cosas, es decir ‘estos se van a trabajar’. Por ahí piensan que los que tienen propiedad son más trabajadores que nosotros que no tenemos ¿entendés? Te digo, yo no*

reniego ni voy a renegar nunca de haber vivido en una villa. Pero te digo, hay cosas que... ¿Sabés cuantas veces yo me tuve que pelear por eso de 'un villero'?"

Nora supone que el status de propietarios permitirá normalizar algunos servicios públicos en el barrio, *"Y yo pienso que ahora si esto, como dicen van a entregar los terrenos y todo para pagar, a mí me parece buenísimo, para dejar de ser una marginada porque para mí, somos marginados todos. Acá no puede entrar un cartero a repartir las cartas en condiciones porque les roban, les pegan, dicen ellos. Yo no lo creo que sea así. [...] Bueno y póngale, la ambulancia no quiere venir sola si no viene con la policía y todos estamos padeciendo, es feo porque uno necesita una urgencia y nunca se cumple como tiene que ser. [...] [¿Y usted piensa que si tienen título de propiedad van a dejar de pasar estas cosas?] Yo pienso que sí, como los demás lugares que tienen su propia casa, que ya no dicen que son villeros. La gente, la gente que tiene más o menos [dinero], para ellos, lo peor son las villas. Es así".*

Sandra también piensa que el status de propietarios va a permitir que los habitantes del barrio tengan los mismos derechos y obligaciones que los del resto de la ciudad, *"Si cada ciudadano puede pagar, ese ciudadano insertado en el riñón de Lugano, de la sociedad, va a decir 'yo soy ciudadano de primera y tengo los mismos derechos' [...]"*.

Estas percepciones acerca de la propiedad, a su vez, son abonadas por el Estado. En este sentido, un funcionario nos explicaba *"[...] tiene que ver con eso, que esto es ya un asentamiento informal y que pase a integrarse, a formar parte de la ciudad formal, con todos los derechos y obligaciones que eso también trae para los vecinos. Digo, para que sean incluidos y que dejen de ser una villa. Y si bien siempre se van a llamar Barrio INTA, que pasen a ser parte de Lugano, del resto de la ciudad"* [Gonzalo]. El propio Jefe de Gobierno de la ciudad señaló en INTA que *"Cada uno de ustedes va a poder escriturar su propiedad y transformarse en ciudadanos plenos"* (La Razón, 19 de agosto de 2011).

Tal como revelan nuestros entrevistados el estigma tiene una función social. En el caso de las villas sirvió para justificar las erradicaciones, primero, y el errante camino de las políticas de radicación, más tarde, manteniendo las condiciones de explotación y opresión. La propiedad, en tanto figura jurídica que expresa una relación social (Azuela, 1988), se

visualiza en este caso como una oportunidad para correrse del lugar del estigmatizado, con todo lo que eso implica.

Sin embargo, el desarrollo de políticas de regularización dominial en territorios en donde las condiciones urbano-habitacionales no son adecuadas para el desarrollo de la vida cotidiana también implica la reproducción de la desigualdad urbana. Por este motivo, como veremos en los próximos apartados, cuando el GCBA comenzó a impulsar el proceso de titulación de terrenos en Barrio INTA muchos de los habitantes se negaron a ser incluidos en la operatoria.

5.3.1 “Y la calidad de vida sigue siendo igual”

A partir del año 2009 el GCBA comenzó a desarrollar una intensa campaña publicitaria en medios de comunicación estatales y privados anunciando el inicio del proceso de escrituración de los terrenos del barrio. Sin embargo, este proceso comenzó a desarrollarse en el año 2012 y, hasta el momento, alcanzó a una ínfima cantidad de hogares¹²³.

Para desarrollar este proceso el GCBA impulsó la sanción de la ley 4.232/12 de creación del Distrito U-Barrio INTA, el cual flexibiliza las regulaciones establecidas en el distrito U31 para el desarrollo de intervenciones de regularización urbana y dominial.

En este sentido, el distrito U-Barrio INTA permite que el tamaño de los lotes y de las vías circulatorias sea inferior al estipulado en el U31, en tanto admite un 10% de tolerancia a los mínimos establecidos. Aprueba, además, todo tipo de tipologías edilicias independientemente del tamaño del lote. Establece un FOT y un FOS mayor al estipulado en el U31 y permite la ocupación total del lote. Tolera alturas máximas de 9 metros en las construcciones existentes y de 12 metros para las construcciones nuevas o ampliaciones, cuestión que había sido omitida en el U31. No considera el emplazamiento de espacios públicos tales como plazas o canchas deportivas. Al igual que el U31 omite regulaciones en las viviendas, aceptándolas tal y como están.

¹²³ No podemos precisar la cantidad exacta de hogares que están incluidos en esta operatoria porque no es información pública, pero hemos corroborado con los referentes del barrio que la misma alcanzó aproximadamente 20 lotes.

Otra diferencia importante entre el U-Barrio INTA y el U31, es que el primero permite el desarrollo del proceso de regularización dominial sin completar el de regularización urbana. De modo que la escrituración de los lotes puede realizarse aunque persistan los problemas de infraestructura que actualmente el barrio presenta y, de hecho, esta es la manera en que se está desarrollando el proceso.

El distrito U-Barrio INTA tampoco incluye regulaciones acerca de las formas y procedimientos del proceso de regularización dominial, el cual queda a criterio del organismo que gestiona el proceso –en este caso, la CBAS-. En este marco, las familias carecen de protección respecto a los plazos de pago y valor de las cuotas, así como de seguridad en la tenencia futura del inmueble.

La creación del distrito U-Barrio INTA permite, a través de la flexibilización de las regulaciones establecidas en el U31, ejecutar el proceso de regularización dominial sin modificar las condiciones de hábitat que el barrio presenta en la actualidad. De esta manera, naturaliza y legitima el déficit, afectando así la calidad de vida de las personas que allí habitan.

En primer lugar, el distrito U-Barrio INTA permite regularizar cualquier tipología edilicia - aceptando las figuras de propiedad horizontal y condominio- en terrenos que pueden tener hasta 64,8 m² de tamaño mínimo, sin considerar el número de personas que en ellas habitan. Así, como nos explicaba un funcionario de la CBAS, pueden regularizarse en un mismo lote dos viviendas que no cumplan con el mínimo establecido, “[...] *si no se cumple con estas medidas [se refiere al tamaño mínimo de los lotes] puede llegar a ser propiedad horizontal o puede llegar a ser condominio también, con lo cual se transforma en un lote más grande y lo que se transfiere es un porcentaje a cada vecino según la superficie que ocupe el lote. Por ejemplo, si de un lote son dos vecinos porque ninguno de los dos cumple con las medidas y uno ocupa el 60% del lote y otro el 40%, se le transfiere a un vecino el 60 y al otro el 40*” [Gonzalo]. Naturaliza de este modo las condiciones de hacinamiento en las viviendas.

En segundo lugar, permite que se regularicen viviendas en donde existen inquilinatos, avalando de esta manera situaciones de precariedad habitacional¹²⁴. En este sentido, estos establecimientos ofrecen en alquiler piezas muy pequeñas, con baño y cocina compartidos. Un funcionario de la CBAS nos explicaba las posturas de este organismo con respecto a los inquilinatos,

“Con los inquilinos hay casos distintos. Un caso es que en la misma casa, que puede ser que sea un lote de un vecino en el cual, él vive adelante y atrás tiene una habitación o una casa que alquila. En ese caso es sencillo porque se regulariza todo el lote a nombre del dueño y nada más, que alquile una parte que él tiene atrás es lo mismo que alquile cualquier persona una habitación en su casa. Ahí no habría problemas. En los casos donde sí es más complicado es donde es una casa que hay un inquilinato digamos, sin estar los dueños ahí. Ahí sí hay un problema porque lo que nosotros necesitamos como yo les había dicho en los requisitos, era que estén censados cosa que los inquilinos, además de que no cumplen con eso, generalmente cambian. Los inquilinos tampoco tienen como hablamos de la posesión antes, el ánimo de dominio” [Gonzalo].

Contrariamente a lo que afirma el funcionario, los inquilinos forman parte de la población estable del barrio y, en general, tienen expectativas de radicarse definitivamente en el mismo. Su omisión en los censos se asocia a la negativa de los propietarios, que tienden a ocultar la situación de alquiler (Cravino, 2006).

En tercer lugar, el U-Barrio INTA permite transferir la propiedad de los lotes sin normalizar los servicios públicos, que son deficitarios. La propuesta de la CBAS es que los habitantes de INTA regularicen por sí mismos los problemas con las empresas estatales y privadas correspondientes.

¹²⁴ En 2007, en 6 las 7 manzanas que conforman INTA, al menos el 15% de los hogares habitaban en una habitación de inquilinato (IVC, 2007). Si bien no contamos con datos exactos, hemos comprobado a través de testimonios de los habitantes del barrio y observaciones propias que en los últimos 5 años el número de hogares en esta situación se incrementó.

Los habitantes de INTA realizaron diferentes lecturas acerca del proceso de regularización dominial, enfatizando la relación entre la regularización dominial y la regularización urbana.

Un grupo de habitantes acepta y evalúa de manera positiva la ejecución del proceso de regularización. Este sector está conformado por hogares cuyas viviendas presentan buenas condiciones de habitabilidad y/o referentes que están vinculados al GCBA –en el marco de los programas que éste implementa en las villas- y que no forman parte de organizaciones sociales más amplias. Uno de ellos es Norberto, quien nos decía, “[...] *bueno ahora por lo menos estamos por pagar los tierras esas. Está bien, eso lo veo perfecto que [lo] haya hecho la Corporación, ha hecho esas cosas para pagar el terreno*”. Este grupo propone continuar reclamando la regularización de los servicios una vez que se haya saneado el dominio de los terrenos, “*Bueno, pero no nos quedemos solamente en la propiedad. Que nos adjudiquen la propiedad, [pero] acá vuelvo a recalcar: acá, las aguas cloacales, si las tienen que cobrar, que las cobren, ningún problema, por mí ningún problema. Lo que quiero es que las cosas queden como corresponde. Bueno, si nos han arreglado, nos han hecho algo, hay que pagar*”. En este sentido, se visualiza a la propiedad como una oportunidad para mejorar el acceso a los bienes y servicios públicos, en tanto se concibe que el status de “propietario” y de “contribuyente” implica ocupar una mejor posición en la estructura socio-urbana, “*Yo soy ciudadano de primera y tengo los mismos derechos. Tengo que votar de la misma manera que cualquier otro ciudadano, tengo mis derechos y mis obligaciones. Y dentro de esos derechos y obligaciones está el de pagar tus impuestos [se refiere a los impuestos prediales], que el Estado recaude pero que a vos se trate de la misma manera que al ciudadano que está del otro lado de la Richieri*” [Sandra].

Otro grupo evalúa negativamente el modo en que está planteada la regularización dominial y, en consecuencia, rechaza que se lo incluya en la operatoria. Este grupo está conformado por habitantes cuyas viviendas no presentan condiciones de habitabilidad adecuadas y/o referentes que tuvieron la oportunidad de problematizar esta iniciativa en las organizaciones sociales de las que forman parte. Este sector critica las formas en que se propone la regularización, en tanto no implica un mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes del barrio. Asimismo, entiende que a través de esta operatoria el Estado se

desentendiendo del proceso de mejoramiento del hábitat del barrio, dejando que los habitantes resuelvan estas problemáticas por cuenta propia en un contexto de libre mercado. En este sentido, Rosario y Ana nos señalaban,

“Rosario: Yo te explico un poquito como hacen con el tema de los terrenos, ellos lo que hacen es esto. Por ejemplo, el terreno de Ana tiene más de 72 metros ¿no? y acá, al lado de lo de Ana, hay una casita que es así chiquitita, tiene 4 metros. Entonces ¿qué hacen ellos? Tratan de hacer todo esto, porque el terreno puede tener más de 72 metros, no puede tener menos. Entonces, ¿qué hacen? Hacen un solo terreno de los 2 y le dicen a ella ‘hacemos un solo terreno, pero tu casa no la movemos y la casa de al lado tampoco’. Ellos se van a seguir quedando con los 4 metros, no lo van a modificar, la casa no la modifican, lo que modifican es el terreno.

Ana: Y la calidad de vida sigue siendo igual

Rosario: Sigue siendo igual. Ellos van a pagar por los 4 metros que tienen y ella va a pagar por los metros que tiene acá, pero la calidad de vida va a ser la misma, no la cambian, no la modifican. Eso [nos] explicaron. Lo que ellos ven como solución, que dicen que vos, al tener tu título –le dicen a este que tiene la casa así de chiquita-, “al vos tener el título, vos podés ir a reclamar porque vos sos propietario. Con ese título vos podés ir a reclamar que tenés problemas de cloaca, que tenés problemas de luz, que tenés problemas de agua, de servicios. Pero tampoco ellos te van a solucionar el problema de servicios. Ellos no van a trabajar más, no van a hacer nada más en el barrio, eso explicaron. Porque yo les pregunté ‘ustedes ¿no van a hacer más infraestructura? ¿no van a mover una casa?’ no, ellos no hacen más nada. Entonces este vecino que tiene problemas ‘váyase’ [le dicen]; este otro tiene problemas ‘vaya a hacer el reclamo’. Ahora ellos no hacen nada, se lavan las manos”.

Ambos grupos realizan fuertes críticas al modo en que la CBAS está desarrollando el proceso de regularización dominial.

Por un lado cuestionan la ausencia de espacios que permitan la participación efectiva de los habitantes del barrio en el proceso. Si bien la CBAS organizó “talleres de loteo” –que son presentados como parte de las estrategias participativas que el organismo despliega en el

barrio-, la dinámica de los mismos es la de “reuniones informativas”. Esto queda reflejado en el testimonio de uno de los funcionarios del organismo que participa en la organización de los mismos,

“[...] para los talleres de loteo hacemos varias reuniones. Por ahí una reunión más general donde se explica. Si bien esto más o menos la gente lo sabe, para explicarlo bien, cada vez que iniciamos una manzana explicamos todos el proceso de regularización como te expliqué un poco a vos, las formas de escrituración, esas tres formas que también te dije: individual, propiedad horizontal y condominio. [...] y después hacemos otra reunión en la que ya es con un plano grande que hacemos en las mesas ¿viste? Que están ahí, con planos grandes en los que les decimos a los vecinos que identifiquen cuál es su lote, que vean si tienen algún problema de invasión con algún otro vecino, digamos, que su lote esté bien, en el lugar que tiene que ser, bien conformado [se refiere a que figure en el plano], todo eso, esas son las reuniones en las que el vecino participa más. Ahí hablás vecino por vecino y le decís “Bueno, vos ¿cuál es tu casa, ésta? Y vos ¿tenés algún conflicto? Entonces esas sí son reuniones más participativas. Las otras, nosotros les explicamos, les decimos a los vecinos que bueno, que hagan preguntas, cada vez que se terminó el tema decimos “¿alguna pregunta?” y hay vecinos que preguntan y vecinos que no [...]”
[Gonzalo].

Tal como explica el funcionario de la CBAS, estos talleres no apuntan a involucrar a la población en el proceso de regularización, sino a informarles la manera en que se desarrolla el proceso y a obtener, a su vez, datos para ejecutar la operatoria. En este marco, la población del barrio dejó de asistir a estas reuniones. Así, como explica Elena –que avala la operatoria-, *“Hacen la reunión pero hay gente que va y hay gente que no. Por ejemplo, hay gente que tiene que ceder y no va, no se presenta en la reunión”*. Rita, que también avala la iniciativa, agrega *“Y no tuvo mucha participación la gente en las reuniones, o está trabajando o... Y además, con tal de hacer número te dicen ‘mande a la chica que le cuida a sus hijos’, y no es lo mismo [...]. Hay gente que labura los sábados, es todo un tema, así que no [tuvieron convocatoria], no hubo mucho. La participación que se cuenta en las gestiones y que dicen, no es así”*.

Por el otro lado, se cuestiona el modo en que se plantea la resolución de los conflictos en los casos en que se propone la escrituración a través de las figuras propiedad horizontal o condominio. En este sentido, la CBAS promueve que quienes se encuentren en esta situación, avancen en el proceso de escrituración y se comprometan de palabra a readecuar el tamaño de sus viviendas. Rita explica que muchas familias rechazan esta forma de escrituración, *“Por ejemplo, en la punta de la manzana, está Luciano, que está con nosotros y al lado tenés un negocio. Bueno, a ese tipo hay que sacarlo, a Luciano, que se vaya para poder hacer su garaje ahí, es un espacio que le corresponde. Para eso nos llamaron y nos dijeron que uno va a ocupar el lugar que está y que tenían que firmar en condominio. El del negocio dijo que no, el otro dijo que sí, no firman ninguno de los dos si no se ponen de acuerdo, no pueden firmar ¿entendés?”*. Ana, que no avala la operatoria, argumenta que esta iniciativa traslada el conflicto a la esfera de lo individual y lo privado, *“Sí, y los demás de esa manzana no los pueden regularizar porque los vecinos no se ponen de acuerdo y no se van a poner acuerdo nunca, porque si yo construí esto y vos me decís el día de mañana ‘tenés que darle un pedazo a tu vecina’ ¿cómo hacés? Yo pregunté eso, no me supieron contestar. Porque ponele, a mí el día de mañana me dicen ‘le toca 2 metros a tu vecina que vos le tenés que ceder’ ¿y con la construcción como hacés? Y les digo ¿ustedes me van a recuperar el material o me van a hacer una casa nueva por lo que yo cedo? No, ellos no se hacen cargo. Entonces ¿quién va a ceder? Nadie te va a ceder el lugar. Les digo, ‘tanto tiempo, desde 2008 están, cuando ustedes vinieron no había tantas construcciones, ahora todo el mundo ya construyó”*¹²⁵.

Otras críticas apuntan a que esta operatoria, paradójicamente, afecta la seguridad en la tenencia. En este sentido, las tierras en donde se asienta el barrio son propiedad del IVC, la CBAS actúa como gestora en las escrituraciones, y el Banco Ciudad el encargado de ejecutar la operatoria de venta. Según los testimonios de los habitantes del barrio, el banco

¹²⁵ La CBAS, a su vez, argumenta que estos conflictos deben resolverse de manera privada ya que los habitantes del barrio no respetaron acuerdos preestablecidos, “[...] con el tema de los planos muchas veces hay que medir de vuelta por eso y también por el tema de que el barrio crece, que no es el mismo barrio que hace un año y también convenios que tenían algunos vecinos con el IVC y que el mismo vecino no respetó y construyó un poco en el lote que supuestamente iba a ser del vecino de al lado [...]” [Gonzalo]. De esta manera, la CBAS transfiere la responsabilidad de la subdivisión de los terrenos y verticalización de las viviendas a los habitantes del barrio, en vez de concebir el desarrollo de estos procesos como parte de la problemática del acceso al suelo en la ciudad. En este sentido, como explica Ana, *“Yo esperé 18 años para construir, como no había solución política que bueno nos van a dar los terrenos, bueno, yo agarré y construí ¿qué voy a hacer? No puedo vivir. Mi familia, una se juntó, la otra no tiene para donde vivir. Qué se yo, sí o sí les tengo que dar un espacio, son mis hijos”*.

levanta una hipoteca sobre el terreno como garantía de pago. En este sentido, Rosario y Ana nos explicaban,

“Rosario: Y el contrato, una vez que ellos lo hicieron, el contrato ya está hecho con el banco, es un tema hipotecario, es una hipoteca.

Ana: Si vos no pagás... es inmobiliario. Nosotros vemos todas las instancias, como yo les digo, si el banco te da, no te va a regalar.

Rosario: Porque es algo hipotecario.

Ana: Vos estás firmando un convenio bajo hipoteca ¿no pagás? Te sacan el bien”.

El proceso de regularización es rechazado por un amplio sector del barrio que, por los motivos anteriormente expuestos, se niega a escriturar sus viviendas oponiendo resistencia activa –haciendo explicitando su rechazo- o pasiva –en general, faltando a las reuniones o negándose a la presentación de documentación para dar inicio al trámite-.

En este marco, la CBAS avanzó en el proceso de regularización solo con los habitantes que aceptan la operatoria. Esta fragmentación entre propietarios y no propietarios –con sus connotaciones simbólicas- es fuertemente cuestionada por algunos referentes del barrio, “[...] *Ahora ¿qué pasa si esto no se llega a concretar todo el proyecto? Algunos van a tener altura y otros vamos a seguir en manzana. O sea una parte es barrio y la otra parte villa, ‘el barrio de la manzana 3’ y para el otro lado es ‘villa INTA’, no me cierra a mí*” [Ana].

Esta diferenciación tiende a agudizar la conflictividad en el barrio y muestra, también, que el modo en que se lleva adelante el proceso de regularización dominial no necesariamente tiene efectos positivos en la calidad de vida de los habitantes,

“Ana: [...] El tema de los terrenos, lo que nos interesa es saber cómo va a continuar porque si es la manzana 3, 16 familias, o la manzana 2 otras 10 ponele, y en la manzana 4 otras 10, no sirve lo que están haciendo. Para mí es una ‘engaña pichanga’ como quien dice, y va a crear una interna entre los vecinos porque van a decir ‘si yo pago ¿vos qué hablás?’ y ahí vamos a empezar de nuevo.

Rosario: Que ya hay algunos que dicen ‘nosotros pagamos el agua, nosotros pagamos esto’

Ana: *Pagan el ABL, pagan el agua, la luz...*

Rosario: *Y encima están en el medio de la villa, si estuvieran del lado de la colectora sería otra vista pero están en el medio de toda la villa. Aparte pagan los servicios y tienen los mismos problemas que tenemos nosotros [que no pagamos]. Porque yo digo, si vos pagás y te mejoran, tenés un mejoramiento y se le corta la luz al vecino, bueno, podés decir ‘ellos no pagan y por eso’. Pero tienen los mismos problemas que nosotros, se les corta la luz cuando se nos corta a nosotros, no tienen presión de agua, se les inundan las cloacas cuando se nos inunda, no tienen ninguna clase de mejoramiento. Porque si vemos que ellos pagan y ellos tienen algo mejor, entonces inspira a que nosotros también paguemos”.*

De esta manera, la operatoria de regularización en Barrio INTA tiende a naturalizar y legitimar las condiciones de desigualdad a escala ciudad y a generarlas a escala barrial. Así, siendo la transferencia del dominio de los terrenos una reivindicación histórica de los habitantes del barrio, su inclusión en la agenda afectó el sentido de esa reivindicación en tanto la titulación no se enmarca en un proceso orientado a democratizar el acceso a la ciudad y a las oportunidades urbanas.

5.4 Síntesis y reflexiones parciales del capítulo 5

El proceso de repoblamiento de Barrio INTA comenzó a desarrollarse en 1984. Desde entonces, los habitantes del barrio tienen como principales reivindicaciones el mejoramiento de las condiciones de hábitat y la transferencia de la propiedad de los terrenos.

Ese año, comenzó a prevalecer en las políticas públicas el criterio de radicación de villas, con lo cual los habitantes de INTA comenzaron a percibir cierta seguridad en la tenencia de la tierra. Sin embargo, en este periodo, el cambio de orientación de la política de villas no se acompañó de iniciativas que permitieran mejorar las condiciones de hábitat y transferir la propiedad de las tierras a la población del barrio.

En este marco, volvieron a florecer en INTA los procesos organizativos. En 1987 se constituyó una Comisión Vecinal. En ella se reprodujo la estructura orgánica que esta organización tenía en los años previos a la erradicación, la cual permitía la participación democrática de los habitantes en los procesos de decisión, planificación y ejecución de las iniciativas barriales. La Comisión, además, se autodefinió como una organización barrial y autónoma pero de identidad villera. Esto permitió que la misma se integrara activamente al Movimiento de Villas y Barrios Carenciados, el mismo año de su fundación.

La acción de la Comisión de INTA se desarrolló en el marco del MVBC, hasta su desintegración a mediados de la década de 1990. Desde entonces, la Comisión actuó en soledad, excepto en casos puntuales en que articuló sus reclamos con otras villas de la ciudad.

Como resultado de la presión del MVBC, en los primeros años de la década de 1990 el Estado comenzó a intervenir en los barrios bajo en enfoque de la regularización urbana y dominial.

Las primeras intervenciones en Barrio INTA se desarrollaron promediando la década de 1990 y se orientaron a la provisión de infraestructura de agua y cloacas. La Comisión vecinal tuvo en estos primeros años una participación activa en el proceso de mejoras. Esta dinámica comenzó a transformarse en 1996, cuando se modificó la estructura orgánica de la Comisión. En este sentido, la CMV impuso que la organización barrial adoptara un modelo organizativo vertical y representativo. Asimismo, las autoridades de la Comisión no tuvieron la capacidad de mantener –más allá de lo formal- instancias que permitieran mantener los mecanismos participativos.

Estas transformaciones tuvieron lugar justo en el momento en que la CMV comenzaba a desarrollar la apertura de calles y reordenamiento parcelario del barrio. Los conflictos que estas intervenciones suelen despertar, se vieron agravados por el rol que jugaron los referentes en el proceso.

En este sentido, los organismos estatales convocaron a los referentes para el desarrollo de tareas de tipo ejecutivo, aunque no se los incluyó en las instancias decisorias y de planificación. En este marco, los habitantes del barrio comenzaron a visualizar que sus

representantes estaban alineados a los intereses del organismo municipal, en vez de a los propios. A su vez, la Comisión cargó con el costo político de los daños causados por los atrasos e incumplimientos en las obras, tal como ocurrió en el caso de las relocalizaciones en la manzana 3.

El resultado de estos procesos fue un progresivo distanciamiento entre los representantes de la Comisión Vecinal y los habitantes, y un incremento de la conflictividad en el barrio. Estos modelos organizativos se acentuaron y consolidaron en la década del 2000, en el marco de la ejecución de políticas de corte asistencial.

El manejo de los recursos que estas políticas habilitaban se realizó de manera discrecional y, al mismo tiempo, la magnitud de esos recursos nunca fue suficiente para cubrir las necesidades de la totalidad de los habitantes del barrio. De esta manera, la población comenzó a sospechar de los criterios utilizados para la asignación de los mismos.

Asimismo, la ausencia de instancias que permitieran mantener informados a los hogares sobre la acción de la organización barrial, tuvo como correlato una mayor incertidumbre acerca de los procesos que los afectaban. Esto favoreció que los habitantes del barrio se nuclearan en torno al referente que les inspirara “mayor confianza”, lo cual acentuó los procesos de fragmentación interna.

Estas lógicas tuvieron como correlato un tratamiento individual de necesidades que son de carácter colectivo.

El broche de estos procesos de fragmentación y conflictividad, fueron los sucesos que se desarrollaron con motivo de la elección de autoridades barriales en el año 2007. Desde entonces, la representatividad en el barrio es conflictiva.

Así, los procesos de regularización en INTA modificaron sustancialmente la lógica de los procesos de producción social del hábitat, en tanto las iniciativas y modos de producción basados en el trabajo colectivo de los habitantes fueron gradualmente desarticulados y reemplazados -por la propia lógica de intervención estatal- por modos de producción basados en prácticas individualistas. Asimismo, en el marco de estos procesos, las incipientes prácticas organizativas basadas en la autonomía y la democracia participativa

fueron reemplazadas por prácticas heterónomas y basadas en el ejercicio de la democracia representativa y, en los últimos años, fueron desarticuladas.

Es interesante abordar los resultados de las políticas de regularización urbana. En INTA aunque estas iniciativas involucraron mejoras en el hábitat, mostraron limitaciones para mejorar la calidad de vida de la población. Por un lado, algunas de las mejoras realizadas en las condiciones de hábitat, rápidamente quedaron obsoletas. Tal es el caso de las redes de infraestructura, que en la actualidad carecen de capacidad para abastecer a la totalidad de las familias del barrio. Por el otro lado, la población del barrio continúa teniendo un acceso diferencial a la educación, la salud, los espacios recreativos y a las redes de transporte público.

El caso de Barrio INTA muestra que las políticas de regularización tienden a reproducir el orden urbano si no se enmarcan en reformas más amplias y profundas. En este sentido, las intervenciones de regularización urbana se desarrollaron sin internalizar la constante densificación del barrio y sus consecuencias: la subdivisión de terrenos, la verticalización de las viviendas, y el surgimiento de un mercado de piezas en alquiler. Tampoco tuvieron en cuenta el contexto urbano en el que el mismo se emplaza y, como se mostró en el capítulo 1, la comuna 8 es el área de la ciudad que presenta las peores condiciones urbanas.

La dinámica poblacional y urbana de las villas –así como de otros tipos de hábitat “informal”- está vinculada a las rígidas condiciones de acceso al suelo urbano impuestas por el mercado. En tanto no se establezcan mecanismos que permitan generar mejores condiciones de acceso al suelo y un desarrollo urbano más igualitario a escala ciudad (e incluso, región), las políticas de regularización son un paliativo y no necesariamente generan condiciones que permitan habitar plenamente la ciudad.

En la actualidad las familias que habitan en INTA viven hacinadas, tienen un acceso deficiente al agua de red, y deben tolerar inundaciones de aguas servidas y cortes de luz. Las respuestas de los organismos estatales a estas problemáticas es el desarrollo de “soluciones de emergencia”, lo cual implica que los problemas estructurales del hábitat sean tratados como si fueran problemas excepcionales. Esta lógica de intervención favorece la

perpetuación de las condiciones deficitarias, reproduciendo de este modo las desigualdades urbanas.

A pesar de que las condiciones de hábitat del barrio son deficitarias, la CBAS comenzó a impulsar en el año 2012 la regularización dominial de los terrenos del barrio. Los defensores de estas políticas argumentan que el saneamiento del dominio de los terrenos repercute en la seguridad en la tenencia de las familias que habitan en los barrios, favoreciendo de esta manera la realización de inversiones orientadas al mejoramiento barrial.

Aunque los habitantes de INTA perciben seguridad en la tenencia de los terrenos, la transferencia de la propiedad sigue siendo una de las principales reivindicaciones de la población. Hemos encontrado que adoptar el status de propietarios significa para los habitantes de INTA abandonar la categoría de “villeros” y el estigma que la misma involucra. Según las percepciones de la población del barrio, convertirse en propietarios no solo implica ocupar un mejor lugar en la sociedad sino que también permite mejorar el acceso a los bienes materiales, culturales y simbólicos. Solo una minoría destacó señaló los efectos de la medida en el valor económico de la vivienda y/o en el valor patrimonial de la misma.

Si bien la transferencia de la propiedad de los terrenos es una reivindicación histórica de los habitantes del barrio y adoptar el status de “propietarios” es percibido de manera positiva, un sector importante se niega ser incluido en la operatoria de regularización dominial que impulsa la CBAS. Este grupo interpreta que a través de este proceso el Estado se desliga de la responsabilidad de generar transformaciones sustanciales en las condiciones de hábitat del barrio. Otro sector, en cambio, evalúa de manera positiva la titulación de los terrenos, considerando que la propiedad no impide que se sigan impulsando mejoras en el hábitat.

En este marco, la CBAS avanzó en el proceso de regularización dominial con las pocas familias que avalan la operatoria. De este modo, se naturalizan y legitiman las condiciones de desigualdad urbana, pero además se genera diferenciaciones al interior del barrio.

Tanto el derrotero del proceso de regularización dominial como el de regularización urbana de INTA, muestran las contradicciones y conflictos que atraviesan a la ciudad. Los procesos de radicación se originaron en el marco de intensas luchas impulsadas por los villeros para

mejorar su inserción en la ciudad. La respuesta del Estado a estos reclamos fue el desarrollo de políticas de regularización, las cuales –parafraseando a Thwaites Rey (2004: 76)- implicaron que las problemáticas de las villas pasaran a gobernarse a través de “la lógica de lo estatal y [a] adquirir su peculiar dinámica”. En este sentido, podemos decir que el derrotero de las políticas de regularización en INTA cristaliza una de las principales contradicciones que atraviesan estos procesos: originados al calor de la lucha de los habitantes de las villas por el derecho a la ciudad y significando conquistas innegables, cuando son apropiados por el Estado tienden a reproducir y legitimar la desigualdad urbana.

Reflexiones finales

En este trabajo nos propusimos reflexionar acerca de los procesos de Producción Social del Hábitat en las villas. El estudio de estos procesos se realizó en clave histórica y desde un enfoque que, con las restricciones del caso, buscó pensar su desarrollo en la ciudad y a la ciudad misma.

Entendemos que la producción de ciudad es un proceso amplio y continuo impulsado por grupos determinados que intervienen en el mismo en condiciones históricas (Lefebvre, 1968). La ciudad lleva las *marcas* de su proceso de producción, mostrando como se articularon en él las lógicas de la ganancia, de lo público y de la necesidad (Herzer y Pérez, 1994).

En la Ciudad de Buenos Aires el sector público tuvo una incidencia notable en el desarrollo urbano, a través de intervenciones que buscaron regular la ocupación y apropiación del suelo, y distribuir los equipamientos, actividades e infraestructuras en el territorio. Sin embargo, el resultado de estas intervenciones fue una ciudad desigual, lo cual nos obliga a reflexionar sobre las orientaciones que las mismas tuvieron.

La primera intervención clave fue la demarcación de un límite administrativo -que se mantiene desde fines del S. XIX- en tanto significó una limitación a la expansión horizontal de la urbe. Esta medida fue acompañada por la proyección de la avenida General Paz que, cuando la mancha urbana desbordó los límites de la ciudad, se convirtió en una barrera material y simbólica entre ésta y el conurbano bonaerense. La segunda iniciativa significativa fue el diseño de una grilla homogénea (Gorelik, 1998). La tercera intervención relevante involucra un conjunto de acciones y omisiones, y es la distribución dispar de las infraestructuras, equipamientos y actividades en el territorio. De esta manera, se generó un territorio finito y relativamente homogéneo en su traza, pero profundamente desigual.

Estas iniciativas se complementaron con la decisión de mantener al mercado como mecanismo hegemónico de acceso al suelo y a la propiedad privada como forma de apropiación. En este marco, la posición de los hogares en la estructura económica y el tipo

de inserción laboral se tornan factores críticos en las oportunidades de acceso al suelo urbano, en tanto definen las condiciones en que el mismo se resuelve.

La mercantilización del suelo urbano implicó, además, que los diferentes grupos socioeconómicos fueran estableciéndose en “donde podían pagar” o bien “en donde podían”, lo cual se tradujo en una estratificación urbana según ingresos. De esta manera, los sectores más pudientes fueron estableciéndose en las zonas mejor servidas, mientras que los grupos de menores de ingresos debieron conformarse con habitar en zonas que presentan peores condiciones urbanas¹²⁶.

Las características de la ciudad y los mecanismos de acceso y apropiación del suelo, son construcciones sociales. La ciudad es un producto social y, en tanto tal, una expresión de la sociedad que la ha producido. Refleja las formas de organización de esa sociedad, así como sus contradicciones y conflictos.

Las villas alojaron en sus inicios a familias que habiendo sido expulsadas de sus lugares de origen por el desempleo en los ámbitos rurales, llegaron a la ciudad atraídas por las oportunidades de trabajo que la ciudad ofrecía. De hecho, estos barrios estuvieron habitados históricamente por familias trabajadoras que estando insertas –con diferentes niveles de plenitud- en la estructura económico-ocupacional, no cuentan con los recursos suficientes para resolver su necesidad de vivienda a través del mercado “oficial”.

En este sentido, las villas son el resultado de procesos de producción social del hábitat impulsados –originalmente, sin organización previa- por familias que debieron resolver su necesidad de vivienda transgrediendo el mecanismo de mercado y la figura de propiedad privada como única posibilidad efectiva para habitar en la ciudad. El desarrollo de estos

¹²⁶ Es interesante el hecho de que Mario Bravo (1917) se haya referido a varias de estas definiciones en pleno proceso de expansión de la mancha urbana en la ciudad. En este sentido, cuando aludía a las consecuencias de la falta de base popular en el régimen municipal, advertía que la intervención estatal tenía lugar bajo la influencia de “elites” que buscaban beneficiarse a través de la inversión pública. Asimismo, denunciaba las condiciones de hábitat en las que vivían los sectores de menores ingresos, y la escasa inversión estatal en estas zonas. Argumentaba, también, que era necesario gravar el valor del suelo para que “los ya ricos propietarios” dejaran de enriquecerse a costa del esfuerzo colectivo y para que la colectividad pueda obtener provecho del esfuerzo por ella realizado. Casi 100 años más tarde, y habiendo corrido mucha agua por debajo del puente, estas afirmaciones no perdieron actualidad.

procesos se sostuvo, luego de la ocupación de los terrenos, en una multiplicidad de acciones individuales y colectivas orientadas a la transformación de las condiciones de hábitat. De modo que los procesos de producción social del hábitat en las villas involucran una gran magnitud de trabajo humano, producto del esfuerzo de sus habitantes por mejorar sus condiciones materiales de existencia en la ciudad.

Las villas se localizaron en el cordón sur-suroeste de la ciudad y, en menor medida, en el cordón norte-noreste. En general se formaron en terrenos depreciados, que mostraban condiciones urbano-ambientales degradadas. Muchas de ellas, incluso, contribuyeron al proceso de urbanización de las zonas en las que se situaron e involucraron también la realización de mejoras en los terrenos (a través de rellenos, por ejemplo).

Sin embargo, a medida que la mancha urbana fue avanzando y que estas áreas fueron constituyéndose en lugares atractivos para el desarrollo de emprendimientos públicos y privados, los terrenos en donde se emplazaban las villas entraron en disputa. En este marco, resulta insoslayable reflexionar acerca de la orientación de las políticas públicas para comprender su incidencia en los procesos de PSH.

Promediando la década de 1950 se adoptó el criterio de erradicación de villas. Esto significó la institucionalización del desalojo colectivo, que comenzó a ejecutarse de manera articulada y a través de un cuerpo sistematizado de procedimientos. Durante la mayor parte del periodo, las erradicaciones se desarrollaron contemplando la relocalización de las familias en viviendas sociales.

En la década de 1970 llegaron a su madurez un conjunto de miradas que cuestionaron y pusieron en tensión los criterios de intervención hasta entonces dominantes. En este sentido, los primeros años de la década constituyeron un hito en la disputa política por el desarrollo de los procesos de PSH en las villas. La dictadura militar de 1976-83 buscó poner fin a esta disputa ejecutando erradicaciones violentas –que se diferenciaron de las desarrolladas en periodos anteriores, en tanto se limitaron a la expulsión coercitiva de los villeros de la ciudad-, desactivando las organizaciones de los barrios, y hostigando y persiguiendo a los habitantes de las villas. El violento proceso erradicador se realizó invocando a la propiedad

como principio rector de la vida cívica y al mecanismo de mercado como garantía de la “igualdad” de oportunidades en el acceso al suelo urbano.

Una vez reestablecida la democracia, comenzó a prevalecer en las políticas sectoriales de villas el enfoque de radicación. De este modo se les concedió a los habitantes de villas el derecho a permanecer en el espacio habitado, y a acceder a un hábitat de calidad y a la propiedad de los terrenos. Sin embargo, estos derechos no fueron –a la fecha- reconocidos plenamente, motivo por el cual se encuentran actualmente en disputa.

Desde la década de 1990, las políticas de radicación se desarrollan bajo el enfoque de “regularización”. En su versión más rígida la regularización permite la transferencia de la propiedad de los terrenos a los habitantes de las villas, sin mediar inversiones que permitan avanzar en un proceso de mejoras en el hábitat de los barrios. Una versión más “aggiornada” de estas iniciativas contempla la introducción de algunas mejoras físicas, como la provisión de infraestructura de servicios y el desarrollo de intervenciones de reordenamiento parcelario. Esta alternativa se ha sustentado en la flexibilización, para el caso de las villas, de los marcos normativos que regulan la urbanización.

Las orientaciones que asumieron las políticas de villas encontraron legitimación en algunos de los enfoques teórico-conceptuales desarrollados en el marco de los debates sobre la marginalidad, primero, y de la informalidad, más tarde.

En ambos casos, los enfoques dominantes plantearon la cuestión villera en términos de la “integración-desintegración” de los barrios –y sus habitantes- a las estructuras hegemónicas, pero omitiendo cuestionar el orden socio-urbano. El cambio de criterio en las políticas públicas también tuvo este espíritu, en tanto la adopción del enfoque de radicación se realizó en forma aislada, omitiendo la generación de definiciones que permitieran democratizar el acceso y uso de la ciudad.

Se propone de este modo la radicación de villas en el marco de un orden socio-urbano que promueve la desigualdad, lo cual repercute en el desarrollo de los procesos de radicación así como de producción social del hábitat.

En este marco, aunque el pasaje desde las políticas de erradicación a las de radicación constituye un hito innegable en la lucha por el reconocimiento de los villeros al espacio urbano, se observan algunas continuidades en los modos de intervención del sector estatal.

En primer lugar, el criterio del mercado es uno de los principios rectores de las intervenciones estatales. Las erradicaciones fueron especialmente efectivas en el norte de la ciudad, en donde se desalojaron la mayoría de las villas tradicionales –la única sobreviviente fue la 31- y en sus terrenos se desarrollaron otros emprendimientos públicos y privados. En el periodo actual, parece haber una mayor tolerancia a la radicación de las villas localizadas en el sudoeste, en donde el precio del suelo es bajo y los sectores inmobiliarios no muestran –en principio- mayor interés, que a la radicación de las villas del norte, en donde estos capitales disputan los terrenos para el desarrollo de negocios inmobiliarios.

Esta afirmación se fortalece si consideramos la evolución de las intervenciones estatales en las villas localizadas en el sur de la ciudad, en donde los procesos de radicación comenzaron a restringirse en el marco del proyecto de renovación de la zona. Además, algunos barrios fueron desalojados y su población trasladada al sudoeste, otros permanecen allí pero se desalienta la relocalización de la población en el área.

Cabe destacar también que las intervenciones en las villas del sudoeste adquieren un significado específico en el marco de las políticas de desarrollo. En este sentido, el modo en que se definan estas políticas, y su complementación (o no) con iniciativas que permitan proteger a los habitantes de las villas contra los intereses inmobiliarios –que, de acuerdo a los informes iniciales del GCBA, se pretende alentar-, resultan importantes a la hora de desentrañar los sentidos de la acción estatal.

En segundo lugar, la intervención estatal buscó históricamente proteger la institución de la propiedad privada. La cuestión de la propiedad fue invocada tanto en las políticas de erradicación como en las de radicación. En el primer caso, la ausencia de derechos de propiedad era invocada como un límite para permanecer en el espacio habitado. En el segundo, la ausencia de estos derechos es presentada por el Estado como un límite para habitar plenamente la ciudad. Asimismo, la ausencia de derechos de propiedad fue utilizada

por el sector estatal para estigmatizar a la población de las villas, reforzando y acentuando la desigualdad original a la que estaban sometidos.

Esto favoreció que la cuestión de la propiedad fuera incluida en la agenda de los habitantes, quienes la visualizaron primero como un reaseguro contra el desalojo, y como una oportunidad para superar la discriminación en el ejercicio de derechos, más tarde. Es en este punto en donde se revela la función de los procesos de estigmatización: los mismos no sólo sirvieron para justificar y convalidar en la opinión pública los desalojos, sino también para defender la hegemonía de la propiedad como modo de apropiación del suelo urbano.

Cabe señalar además que las políticas de regularización involucran procesos de mercantilización de los derechos de propiedad. En este sentido, la posesión de los terrenos en donde se emplazan las villas fue legalmente reconocida en favor de la población que habita estos barrios, de modo que lo que se paga son los derechos de propiedad.

En tercer lugar, los programas de villas mostraron limitaciones para mejorar la calidad de vida de los habitantes de los barrios. En los programas de erradicación que contemplaban la relocalización en viviendas sociales, los villeros fueron trasladados a viviendas construidas de manera precaria, de escasas dimensiones, localizadas en terrenos periféricos, inundables y ambientalmente degradados. Los programas de regularización, si bien tienden a respetar la localización de los barrios, también muestran limitaciones para generar mejoras en la calidad de vida de los habitantes. Estas se relacionan con la descontextualización de las intervenciones respecto de reformas urbanas más amplias y profundas que habiliten procesos orientados a la democratización del acceso y uso de la ciudad y a la superación de la desigualdad.

El cambio de enfoque de las políticas sectoriales de villas no necesariamente implicó un contexto más favorable para el desarrollo de la PSH. En la Ciudad de Buenos Aires, el desarrollo de estos procesos fue escasamente apoyado por el Estado, que impuso en cambio sus propios criterios de intervención. De modo que los procesos de PSH en las villas, tendieron a filtrarse y evolucionar en el marco de las condiciones impulsadas por el Estado.

Estos procesos se inscriben en el conflicto por el acceso, apropiación y uso del suelo urbano, formando parte de esa disputa política. En este sentido, la PSH se originó en las villas en el

marco de esfuerzos individuales de las familias para resolver su necesidad de vivienda, pero fue evolucionando en formas colectivas y organizadas a través de las cuales los villeros disputaron sus propias condiciones de inserción en la ciudad.

Esta disputa se desarrolló en el Estado, en donde los habitantes de las villas impulsaron acciones concretas con el fin de incidir en la política de villas, por un lado, y en las intervenciones barriales, por el otro lado.

Los poderes Legislativo y Judicial se mostraron, en general, más permeables a los reclamos y reivindicaciones de los villeros que el Ejecutivo. Esto fue visualizado por los habitantes de los barrios, quienes supieron aprovechar estas instancias cuando el Ejecutivo no dio respuestas a sus reclamos. En este marco, si bien el Ejecutivo posee atribuciones que le otorgan altas cuotas de poder, los villeros han logrado moderar su acción.

En estos procesos ha resultado clave el marco de alianzas que cada sector pudo tejer. En este sentido, la capacidad de los villeros para generar alianzas con organizaciones religiosas, sindicales, sociales, etc., fue importante a la hora de incidir en la orientación de las políticas públicas y de las intervenciones barriales. Asimismo, las alianzas del Ejecutivo han sido definitorias en su capacidad para sostener o no su acción.

Otra de las claves –y la más importante- en estos procesos fue la capacidad de organización, movilización y acción de los villeros. A nivel organizativo, las villas estuvieron más fortalecidas para presionar al Estado cuando se nuclearon en organizaciones federativas sectoriales. Esto, además de sumar fuerza y capacidad de presión, permitió plantear los reclamos y reivindicaciones a nivel sectorial, crear escenarios de discusión más amplios, y plantear proyectos a escala ciudad para las villas.

Asimismo, las alianzas con organizaciones religiosas, sindicales, sociales, etc., han fortalecido la capacidad de movilización y acción de los villeros. Estas alianzas, conformadas a partir de identidades que abarcan pero exceden a la villa, permitieron socializar el debate acerca de estos barrios y disputar legitimidad en una escala más amplia. Sin embargo, excepto en casos puntuales -como los equipos pastorales-, no lograron

consolidarse en el tiempo, lo cual repercutió negativamente en el planteo de la cuestión de las villas en discusiones más integrales¹²⁷.

La disputa por las condiciones de inserción en la ciudad se desarrolló también en los barrios. Nosotros hemos visto su evolución en el caso de INTA, en donde sus habitantes impulsaron acciones organizadas con el objetivo de mejorar las condiciones de hábitat.

El derrotero de los procesos de PSH en INTA muestra que los villeros tienen gran capacidad de gestión. Esta virtud se vio potenciada cuando trabajaron de manera colectiva y en el marco de estrategias participativas, entendiendo por *participación* la acción activa en el proceso de decisión y planificación de las intervenciones.

El ejercicio de la participación democrática fue una práctica impulsada por los propios habitantes del barrio, que generaron modelos organizativos adecuados para su desarrollo. En este sentido, es interesante el hecho de que los villeros hayan elegido históricamente la asamblea como espacio de decisión.

Asimismo, en algunos periodos, estas formas organizativas asumieron estructuras más complejas pero efectivas a la hora de avanzar en un proceso democrático de toma de decisiones. La asamblea a nivel “manzana” o “sector” fortaleció la participación, al tiempo que generó condiciones para profundizar en el conocimiento de las problemáticas y necesidades de las familias. La asamblea a escala “barrial” permitió centralizar las discusiones y avanzar en una mirada más integral acerca de las problemáticas y necesidades del barrio.

Es notorio, además, que los habitantes del barrio hayan diseñado de manera espontánea modelos de producción de corte cooperativo para avanzar en estos procesos.

Estos modos de organización favorecieron el surgimiento de consensos, que permitieron generar compromisos individuales y colectivos. Fue en el marco de estos modelos organizativos participativos y solidarios, que los habitantes de INTA lograron avanzar de manera positiva en un proceso de mejoras a escala barrial, aun en contextos desfavorables.

¹²⁷ Nos referimos, por ejemplo, a discusiones como la división social del espacio entre los trabajadores. En este sentido, y por lo que fuimos encontrando en este trabajo parece importante superar la escala sectorial, planteando un debate más integral.

Estas dinámicas tendieron a alterarse cuando los organismos estatales comenzaron a intervenir de un modo más activo en el barrio a través de las iniciativas de regularización. Este derrotero da cuenta de la complejidad que los mismos encierran, especialmente cuando se desarrollan como experiencias específicas en contextos en donde predominan otros criterios.

En este sentido, la PSH colectiva y organizada se desarrolló en Barrio INTA en el marco de las *resistencias*, como única posibilidad para superar las propias condiciones materiales de existencia pero sin lograr consolidarse como un modelo alternativo de producción y de organización política. De esta manera, cuando los organismos estatales comenzaron a intervenir de manera activa en el barrio, la trama organizativa –que había sido clave en estos procesos- se debilitó.

Las organizaciones barriales fueron mutando desde modelos participativos a modelos representativos, lo cual afectó la democracia en el barrio. Asimismo, se alientan a través de las políticas públicas, los liderazgos personalistas. Esto es estimulado también por los partidos políticos tradicionales, en el marco de sus propias estrategias territoriales.

Estos cambios se tradujeron en una fuerte conflictividad a escala barrial, obstaculizando incluso el desarrollo de las intervenciones impulsadas por los organismos estatales. Sin embargo, la desarticulación de la trama organizativa, no necesariamente implicó una menor resistencia a las mismas. De hecho, los habitantes de INTA siguen oponiendo resistencia individual a los proyectos que estos impulsan, como por ejemplo a la operatoria de regularización dominial en las condiciones de hábitat que el barrio presenta (caracterizadas por una provisión de servicios públicos deficitaria y hacinamiento a escala barrial y de las viviendas). Esta resistencia se expresa cuando los habitantes se oponen públicamente al desarrollo de la iniciativa, se niegan a firmar los convenios, o bien omiten participar en las reuniones informativas.

A casi 30 años de adoptado el enfoque de radicación, y teniendo en cuenta las dificultades y limitaciones que mostraron los procesos de regularización en Barrio INTA, parece necesario repensar la potencialidad que presentan los procesos de PSH cuando se desarrollan de manera colectiva y participativa.

En primer lugar, nadie conoce mejor las problemáticas y necesidades de los barrios que sus propios habitantes, de modo que su participación en la planificación de los procesos de radicación permite generar soluciones adecuadas.

En segundo lugar, aún con las complejidades del caso, la participación democrática en los procesos de decisión y planificación de las intervenciones, permitió generar consensos que favorecieron su desarrollo.

En tercer lugar, a través en esos procesos de decisión y planificación se dio un tratamiento colectivo a las necesidades colectivas. Este abordaje se diferencia del que realizan los organismos estatales, que proponen “soluciones” individuales a problemas que son de orden colectivo, afectando la sustentabilidad de los procesos de radicación.

Sin embargo, como vimos en este trabajo, las intervenciones estatales tienden a ignorar o alterar las tramas organizativas de los barrios, generando dinámicas poco efectivas e incluso nocivas.

Es de vital importancia que los habitantes de las villas participen del proceso de toma de decisiones en el que se originan las intervenciones que los afectan. Para ello, se puede empezar, por dar curso a los procedimientos ya contemplados por los marcos normativos vigentes como la planificación territorial participativa y la implementación del presupuesto participativo. También es necesario incluir a la población en la discusión y diseño de las leyes que los afectan y tomar las críticas y recomendaciones que se originan en ese proceso.

Esto no implica caer ni en el neoanarquismo de Turner, ni en el neoliberalismo de De Soto. De hecho, son las políticas públicas las que han adoptado estos rumbos. El sector estatal ha vaciado de contenido el sentido de la participación, excluyendo a los habitantes de las definiciones políticas y limitándolos a tareas ejecutivas que se realizan de manera gratuita o en condiciones precarias. Complementariamente, ha omitido intervenir en las dinámicas que alientan la desigualdad en el acceso al hábitat y a las oportunidades urbanas, e incluso las ha protegido y estimulado.

Claramente es necesario impulsar acciones de mejoramiento del hábitat y que permitan la seguridad en la tenencia en las villas, incluso en Barrio INTA. Sin embargo, estas

intervenciones tienen límites, en tanto se omite contextualizarlas en iniciativas más amplias que permitan actuar sobre las causas de la desigualdad en el acceso al hábitat. La política de suelo resulta clave en este proceso. Mientras no se regule el mercado del suelo, ni se grave la renta y el suelo ocioso, ni se rejerarquice el espacio urbano en pos del bien común, ni se reconozca la función social de la propiedad, ni se generen condiciones para que todos los sectores socioeconómicos accedan a un hábitat de calidad, el problema habitacional no puede más que persistir. Inevitablemente esto se traduce en el surgimiento de nuevas villas y la densificación de las existentes, hayan pasado o no por un proceso de regularización.

Lo antedicho habla de una cuestión clave: la fragmentación. Además de lo resaltado previamente, aquí vamos a referirnos a tres puntos que también son, a nuestro criterio, importantes.

Fragmentación es desplegar respuestas individuales a problemas que son colectivos. Esta lógica, como se vio en este trabajo, obstaculiza la generación de soluciones efectivas e impide avanzar en pos del bien común.

Fragmentación es entregar títulos aun cuando la urbanización así como las condiciones de la vivienda distan de lo aceptado en cualquier otro barrio y vivienda de la ciudad. Esto es especialmente grave cuando se genera normativa que naturaliza esta situación. En INTA, bajo el discurso de que lo que se titula es el terreno, se busca regularizar a través de la propiedad horizontal y el condominio viviendas que están por debajo de los mínimos aceptados para el resto de la ciudad. Se naturalizan de este modo las condiciones de hacinamiento en las que viven muchas familias. Esta regularización “del terreno” tampoco considera soluciones al mercado de alquiler de habitaciones, que en un gran número de casos tiende a reproducir y acentuar la desigualdad.

Fragmentación es intervenir en las villas exclusivamente desde lo físico, sin reconocer las desigualdades estructurales a las que está sometida la población que las habita. El acceso a la educación y a la salud que tienen los habitantes de Barrio INTA es diferencial respecto de sus conciudadanos. Los ingresos que perciben por su actividad laboral están por debajo de la media de la ciudad. Estos problemas carecen de reconocimiento y, por lo tanto, de iniciativas que habiliten soluciones adecuadas.

Fragmentación es pensar e intervenir en las villas como si estuvieran descontextualizadas de la ciudad. Como se explicitó en este trabajo, las intervenciones que se desarrollaron en las villas fueron concebidas y ejecutadas escindiendo estos territorios de las áreas en las que se insertan. Esto es especialmente notorio en el sudoeste, por las características urbanas diferenciales que tuvo históricamente el área en materia de infraestructura y equipamiento colectivo. A su vez, se proponen intervenciones de “desarrollo urbano” que, hasta el momento, omiten las necesidades y reclamos de la población que habita en el área.

Creemos que en estas breves consideraciones quedan explícitos algunos de los lineamientos que permitirían avanzar en el diseño de políticas públicas que apunten a la construcción de una ciudad inclusiva y democrática.

Bibliografía

- ABRAMO, Pedro (ed.) (2009), *Favela e Mercado Informal*. Porto Alegre: Habitare.
- ACIJ (2011), “Notas sobre el gasto del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a raíz del último informe de ejecución trimestral del año 2011”. Disponible en: <http://acij.org.ar/blog/2012/04/03/informe-sobre-la-ejecucion-del-presupuesto-educativo-2011/>
- ACIJ (2012), Sin vivienda para los más vulnerables en la ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires: ACIJ. Disponible en: <http://acij.org.ar/blog/2012/12/04/sin-vivienda-para-los-mas-vulnerables-en-la-ciudad-de-buenos-aires/>
- AGCBA (2004), *Política habitacional para los sectores de bajos recursos* (Proyecto N° 8.05.01). Buenos Aires: Auditoria General de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-654.pdf>
- AGCBA (2005), *Contrataciones, auditoria legal y financiera* (Proyecto N° 5.06.13). Buenos Aires: Auditoria General de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.agcba.gov.ar/docs/Info-799.pdf>
- AGCBA (2009), *Corporación Buenos Aires Sur S. E. Auditoria legal y financiera* (Proyecto N° 4.10.07). Buenos Aires: Auditoria General de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20120213_1243---Corporacion-Buenos-Aires-Sur.pdf
- AGUIRRE, Beatriz (1977), *Formas de acceso a la vivienda de los sectores sociales de bajos ingresos*, Informe final de investigación, CEUR-ITDT.
- ALIATA, Fernando (2006), *La ciudad regular. Arquitectura, programas e instituciones en el Buenos Aires posrevolucionario, 1821-1835*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, Colección Las ciudades y las ideas, Prometeo 3010.
- ARÉBALO, Martha et. al. (2012), *El camino posible: Producción social del hábitat en América Latina*. TRILCE y Centro Cooperativo Sueco.
- ARISTIZABAL, Nora y ORTÍZ, Andrés (2002), “Are services more important than titles in Bogotá?”. En: PAYNE, Geoffrey (ed.), *Land, Rights and Innovation : Improving Tenure Security for the Urban Poor*. Washington, D.C.: ITDG.

ARQUEROS MEJICA, Maria Soledad y GUEVARA, Tomás (2009), “Normativa urbana en el Área Metropolitana de Buenos Aires...desenredando la madeja”. Ponencia presentada en XXVII Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), *Latinoamérica interrogada: Depredación de Recursos Naturales, Democracia Participativa, Escenarios Productivos y Construcción de Conocimiento*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

ARQUEROS MEJICA, Maria Soledad y CANESTRARO, Maria Laura (2010), “Intervenciones del Estado en la regularización de villas y asentamientos: alcances, límites y contradicciones”. En: Di Virgilio, Mercedes, Herzer, Hilda, Merlinsky, Gabriela y Rodriguez, Carla (compiladoras) (2010), *La cuestión urbana interrogada. Transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

ARQUEROS MEJICA, Soledad, CALDERÓN, Cecilia, JAURI, Natalia, RAMOS, Julia, VITALE, Pablo y YACOBINO, Maria Paula (2011), “Apuntes sobre la cuestión villera en la ciudad de Buenos Aires”. En: *Herramienta*, núm. 48, Octubre, pp 169-181.

ASOCIACIÓN CIVIL VILLA 19 “BARRIO INTA” (1996), “Debemos hacer valer nuestros derechos, es la única manera de mejorar la calidad de vida”, volante barrial, septiembre de 1996. Mimeo.

AZUELA, Antonio (1988), “El movimiento de damnificados: de inquilinos a propietarios”. En: COULOMB, Rene y DUHAU, Emilio (coord.) (1988), *La ciudad y sus actores*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.

BALLENT, Anahí (2010), *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943 – 1955*. Colección Las ciudades y las ideas, Universidad Nacional de Quilmes / Prometeo, Buenos Aires.

BAER, Luis (2008), *Crecimiento económico, mercado inmobiliario y ausencia de política de suelo. Un análisis de la expansión del espacio residencial en la Ciudad de Buenos Aires en los 2000*. En: *Proyección*, año 4, vol. 2, núm. 5.

BELLARDI, Marta y DE PAULA, Aldo (1986), *Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares*. Buenos Aires: CEAL.

BLAUSTEIN, Eduardo (2006), *Prohibido vivir aquí. La erradicación de las villas durante la dictadura*. Buenos Aires: Cuadernos de Causa Popular.

BORDEGARAY, Dora Eloísa (s/f), “Historia y memoria en la construcción de una identidad barrial. El caso de Villa Lugano”. Disponible en: <http://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=%E2%80%9Chistoria%20y%20memoria%20en%20la%20construcci%C3%B3n%20de%20una%20identidad%20barrial.%20el%20caso%20de%20villa%20lugano%E2%80%9D&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F1342377.pdf&ei=duT1UbuJE-H9iwLJiYHAAw&usg=AFQjCNHndwmNxdCKqCRYQB-3Tas2t3eLQ&bvm=bv.49784469,d.cGE>

BOURDIEU, Pierre (1988), *Cosas dichas*. México: Editorial Gedisa, Colección El mamífero parlante.

BRAVO, Mario (1917), *La ciudad libre*. Buenos Aires: Editorial por el 100° Aniversario del Partido Socialista de Argentina 1896-1996.

CANESTRARO, Laura (2011), *Entre el hecho y el derecho. De actores y prácticas en tres procesos de producción social del hábitat*, Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

CARRANZA, Arturo B. (1938), *La Capital de la República. El Ensanche de su Municipio 1881 a 1888*. Buenos Aires: Talleres gráficos argentinos L. J. Rosso.

CEDRÓN, Osvaldo (2000), “Villa 7. Plan piloto de realojamiento”. En: *Revista de Arquitectura de la Sociedad Central de Arquitectos*, N° 198, pp 108-111.

CLICHEVSKY, Nora (2000), *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. Santiago de Chile: CEPAL / ECLAC.

(2006), *Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas*. Santiago de Chile: CEPAL / ECLAC.

(1975), *El mercado de tierras en el área de expansión de Buenos Aires y su incidencia sobre los sectores populares. Periodo 1943-1973*, Informe final de investigación, CEUR-ITDT.

COHRE y ACIJ (2007), *El IVC frente a las villas de la ciudad. Poco derecho y mucha discrecionalidad*. Buenos Aires: COHRE, ACIJ y CAREF. Disponible en: [http://acij.org.ar/wp-content/uploads/El IVC frente a las villas de la Ciudad.pdf](http://acij.org.ar/wp-content/uploads/El_IVC_frente_a_las_villas_de_la_Ciudad.pdf)

COMISIÓN MUNICIPAL DE LA VIVIENDA (1988), *Relevamiento censal socio-económico de la villa 19* (efectuado en los meses de mayo-junio de 1988). Buenos Aires: GCBA. Mimeo.

COMISIÓN NACIONAL DE LA VIVIENDA (1956), *Plan de Emergencia* (Informe elevado por la Comisión Nacional de la Vivienda al Ministerio de Trabajo y Previsión). Buenos Aires: CNV.

(1958), *Investigación social en agrupaciones de “villas miserias” de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: CNV.

COSACOV, Natalia, PERELMAN, Mariano, RAMOS, Julia, RODRIGUEZ, Maria Florencia (2011), “Villa Soldati”. En: Di Virgilio, Gil, Gil y de Anso, Guevara, Imori, Menazzi, Ostuni, Perea, Perelman, Ramos, Rodríguez, Paschkes Ronis y Vitale (2011), *Barrios al sur: Villa Lugano, Villa Riachuelo, Mataderos, Parque Patricios y Villa Soldati a través del tiempo* (Documento de trabajo N° 56), Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Disponible en: <http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/textos/documentos/dt56.pdf>

CRAVINO, Maria Cristina (2006), *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: Universidad General Sarmiento.

(2009), *Entre el arraigo y el desalojo: la villa 31 de Retiro. Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana*. Buenos Aires, Universidad General Sarmiento.

CUTOLO, Vicente Osvaldo (1996), *Historia de los barrios de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: ELCHE, Tomo II.

DE SOTO, Hernando (1987), *El otro sendero*. México: Editorial DIANA.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (2011), *Resultados provisionales del censo de población, hogares y viviendas 2010 en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/resultados_provisionales_censo_2010.pdf

(2012), *Canastas de Consumo de la Ciudad de Buenos Aires. Actualización a noviembre de 2011* (informe de resultados 489). Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/sis_estadistico/ir_2012_489.pdf

DI VIRGILIO, Mercedes, GIL, Alejandra, OSTUNI, Fernando, PEREA, Carolina, VITALE, Pablo (2011), “Los Barrios de Villa Lugano y Villa Riachuelo”. En: Di Virgilio, Gil, Gil y de Anso, Guevara, Imori, Menazzi, Ostuni, Perea, Perelman, Ramos, Rodríguez, Paschkes Ronis y Vitale (2011), *Barrios al sur: Villa Lugano, Villa Riachuelo, Mataderos, Parque Patricios y Villa Soldati a través del tiempo* (Documento de trabajo N° 56), Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Disponible en: <http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/textos/documentos/dt56.pdf>

DI VIRGILIO, Mercedes (2007), *Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios en Buenos Aires*, Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

DI VIRGILIO, Mercedes, ARQUEROS MEJICA, Soledad, GUEVARA, Tomás (2010), “Veinte años no es nada: procesos de regularización de villas y asentamientos informales en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. En: *Ciudad y Territorio*, vol. XLIII, cuarta época, núm. 67, primavera de 2011, pp 109-130.

DI VIRGILIO, Mercedes, ARQUEROS MEJICA, Soledad, GUEVARA, Tomás (2012), “Estrategias de acceso al suelo y a la vivienda en barrios populares del Área Metropolitana de Buenos Aires”. En: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 14, núm. 1. Mayo 2012, pp 29-49.

DI VIRGILIO, Mercedes, ARQUEROS MEJICA, Maria Soledad, GUEVARA, Tomás (forthcoming), “Transformations in the originally informal consolidated urban areas of metropolitan Buenos Aires. En: WARD, Peter, JIMENEZ HUERTA, Edith y DI VIRGILIO, Mercedes (forthcoming), *Housing policies in Latin American cities. A new generation of strategies and approaches for UN-Hábitat III*. Routledge.

DUHAU, Emilio (1998), *Hábitat popular y política urbana*. México: Editorial Azcapotzalco, Universidad Autónoma Metropolitana.

(2003), “La ciudad informal, el orden urbano y el derecho a la ciudad”. Ponencia presentada en el Congreso de la ANPUR, Belo Horizonte, Brasil, 2003.

DUNOWICZ, René Y BOSELLI, Teresa (2010) “Habitar en la vivienda social de Buenos Aires, 1905 – 2002”. En: BORTHAGARAY (comp.) *Habitar Buenos Aires*. Buenos Aires: Editorial SCA y CEPAU.

DURAND-LASSERVE, Alain (2006), “Informal settlements and the millennium development goals: global policy debates on property ownership and security of tenure”. En: *Global Urban Development Magazine*, núm. 2, pp 1–15.

DURAND LASSERVE & CLERC (2006), “Regularization and Integration of “Irregular” Settlements: Lessons from Experience Urban Management Programme”. En: *Working Paper Series*, N° 6, UNDP/UNCHS/World Bank-UMP, Nairobi.

EQUIPO ARQUIDIOCESANO PASTORAL DE VILLAS DE EMERGENCIA (1980), “La verdad sobre la erradicación de las villas de emergencia de la Capital Federal”, Buenos Aires, diciembre de 1980. Mimeo.

EQUIPO DE SACERDOTES PARA LAS VILLAS DE EMERGENCIA (2007), “Reflexiones sobre la urbanización y el respeto por la cultura villera”. Mimeo.

FERNANDES, Edesio (2008), “Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina”, Revista *EURE*, Vol XXXIV, N° 102, pp 25 – 38.

(2011), *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

GALIANI, Sebastián y SCHARGRODSKY, Ernesto (2010), “Property rights for the poor: effects of land titles”. Documento de trabajo, Instituto Torcuato Di Tella.

GILBERT, Alan (1999), “A home is for ever? Residential mobility and home ownership in self-help Settlements”. En: *Environment and Planning A*, núm. 31, pp 1073–1091.

(2004), “Helping the poor through housing subsidies: lessons from Chile, Colombia and South Africa”. En: *Habitat International*, núm. 28, pp 13–40.

GERMANI, Gino (1967a), “La ciudad como mecanismo integrador”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 29, N° 3 (Jul-Sep., 1976), pp 387-406.

GERMANI, Gino (1967b), "Investigación sobre los efectos sociales de la urbanización en un área obrera del Gran Buenos Aires". En: Hause, Philip M., *La urbanización en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones SOLAR / HACHETTE, pp 231-262.

GEERTZ, Clifford (1973), *The interpretation of Cultures*. New York: Basic Books.

GILBERT, Alain (2002), "On the Mystery of Capital and the Myths of Hernando de Soto: What difference does legal title make?". En: *International Development Planning Review*, N° 26, pp 1-19.

GORELIK, Adrian (1998), *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires 1887-1936*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.

GORELIK, Adrian (2004), *Miradas sobre Buenos Aires, historia cultural y crítica urbana*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.

GUEVARA, Tomás, IMORI, Marcela y RONIS, Matías (2011), "Parque de los Patricios". En: Di Virgilio, Gil, Gil y de Anso, Guevara, Imori, Menazzi, Ostuni, Perea, Perelman, Ramos, Rodríguez, Paschkes Ronis y Vitale (2011), *Barrios al sur: Villa Lugano, Villa Riachuelo, Mataderos, Parque Patricios y Villa Soldati a través del tiempo* (Documento de trabajo N° 56), Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani. Disponible en: <http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/textos/documentos/dt56.pdf>

GUTIERREZ, Ramón (2000), "La arquitectura colonial". En: José Luis Romero y Luis Alberto Romero (directores) (2000) *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*, Tomo I. Buenos Aires: Altamira.

GUTIERREZ, Juan E. (1999), *La fuerza histórica de los villeros*. Buenos Aires: José Baudino Ediciones.

GUTMAN, Margarita y HARDOY, Jorge Enrique (2007), *Buenos Aires 1536-2006. Historia urbana del área metropolitana*. Buenos Aires: Ediciones Infinito.

HART, Keith (1973), "Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana", *Journal of Modern African Studies*, N° 11, pp 61-89.

HEILBRUN, James (1987), *Urban economics and public policy*. New York: ST. Martin's Press.

HERZER, Hilda y PÍREZ, Pedro (1994), "Gestión urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina", *Hábitat-ONU*, Nairobi.

HERZER, Hilda; DI VIRGILIO, M. Mercedes; REDONDO, Adriana; RODRÍGUEZ, M. Carla (2008), “¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas”. En: HERZER, Hilda (comp.): *Con el corazón mirando al sur*. Buenos Aires: ESPACIO Editorial, pp 173-198.

HERZER, Hilda (compiladora): *Con el corazón mirando al sur*. Buenos Aires: ESPACIO Editorial.

HERZER, Hilda, DI VIRGILIO, Mercedes (2011), “Las necesidades habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires: Quiénes, cuántos, cómo y por qué?”. IADE, 2011, pp 1-22. Disponible en: <http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-e0f3-42b4.pdf>

INSTITUTO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (noviembre de 1999), “En INTA la historia la escribimos entre todos”. *Cronista Mayor*, año 2, núm. 9.

(22 de noviembre de 2000), “Historia del Barrio INTA: erradicación y repoblamiento. Segunda parte: la historia de INTA –villa 19- desde 1976 hasta mediados de 1980”. *Cronista Mayor*, año 3, núm. 20.

(2006), “En Inta, la historia la escribimos entre todos. La historia del barrio Inta-villa 19”. En: *Buenos Aires, voces al sur. Construcción de identidades barriales*, Cuaderno N° 6, Ministerio de Cultura, Gobierno de Buenos Aires.

JARAMILLO, Samuel (1994), *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: CEDE, Universidad de los Andes.

JAURI, Natalia (2011), *La política de radicación de villas en la Ciudad de Buenos Aires y la experiencia de los residentes de la villa del Bajo Flores frente a los procesos de radicación in situ*. Tesis de Maestría. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

JAURI, Natalia y YACOBINO, Paula (2010), “Procesos recientes de intervención judicial en la Villa 1.11.14 y el Asentamiento Rodrigo Bueno”. Ponencia presentada en las VI Jornadas de investigación en Antropología Social. Realizado en la Facultad de Filosofía y Letras – UBA. Ciudad de Buenos Aires, 3 al 6 de agosto.

LEFEBVRE, Henri (1969), *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.

LEKERMAN, Vanina (2006), “Formas de habitar en una villa de emergencia: redes de relaciones y prácticas de urbanización”. En: *Kula. Antropólogos del Atlántico Sur. Revista de antropología y ciencias sociales*. Número 2. Ciudad de Buenos Aires.

LEWIS, Oscar (1967), “La cultura de la pobreza”, *Pensamiento Crítico*, Habana, N° 7 (agosto de 1967), pp 52-65.

LOMNITZ, Larissa (1975), *Cómo sobreviven los marginados*. México: Siglo veintiuno editores.

LORENCES, Alejandro y POSE, Karina (2010), *La Unidad de gestión e intervención social y el mapa organizativo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (Informe s/n, producido por el Área de Derechos Sociales). Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

MARTINEZ, Clarisa (2003), “Redefiniciones de la política de radicación de villas de la Ciudad de Buenos Aires”. En: *Mundo Urbano*, núm. 19.

MATOS MAR, J. (1967), “Migración y urbanización – Las barriadas limeñas: un caso de integración a la vida urbana”, en Hause, Philip M., *La urbanización en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones SOLAR / HACHETTE, pp 191-214.

MARCUSE, Peter y VAN KEMPEN, Ronald (2000) “Conclusion: A Changed Spatial Order” En: MARCUSE, P. y VAN KEMPEN, R. *Globalizing Cities. A New Spatial Order?* Oxford: Blackwell Publishers.

MARX, Karl y ENGELS, Friedrich (1932), *La ideología alemana*. Buenos Aires: NEED.

MENAZZI, Lujan (2009), “Proyectos urbanos en Mataderos: persistencias y rupturas en las propuestas sobre un barrio industrial”. *Urbe, Revista Brasileira de Gestão Urbana*, vol. 1, num. 2, Julio – Diciembre 2009, pp 203-221.

MERKLEN, Denis (2002), “Un pobre es un pobre. La sociabilidad en el barrio: entre las condiciones y las prácticas”. En: *Margen, Revista de Trabajo Social*.

MESA DE CONCERTACIÓN (1991), “¿Qué es la mesa de concertación?”. Buenos Aires: *Boletín de la Mesa de Concertación*, N° 1, pp 1-16.

MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL (1968), *Plan de erradicación de las villas de emergencia de la Capital Federal y del Gran Buenos Aires. Primer programa de erradicación y realojamiento transitorio*. Buenos Aires: MBS.

MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO (2009), *Atlas de indicadores de desarrollo urbano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

(2012), “Informe de diagnóstico para la elaboración del Plan Comuna 8. Desarrollo urbano y social de la comuna 8”. Buenos Aires: Secretaría de Planeamiento del Ministerio de Desarrollo Urbano, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.ssplan.buenosaires.gov.ar/dmdocuments/Plan%20Comuna%208%20preliminar%20BAJA.PDF>

MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (1963), “Censo de villas de emergencia”. En: *Boletín de la Dirección General de Estadística*, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, año 1, N°3. Mimeo.

MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (1980), *Buenos Aires, hacia una ciudad mejor*. Buenos Aires: MCBA.

REYNALS, Cristina y LIGHEZZOLO, Luis (1990), “Programa de radicación de villas de Capital Federal”. Buenos Aires: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Mimeo.

ODDONE, Jacinto (1956), *La burguesía terrateniente argentina*. Buenos Aires: Ediciones populares argentinas.

ORTIZ FLORES, Enrique (2004), *Notas sobre la producción social de la vivienda. Elementos básicos para su conceptualización*. México: Casa y Ciudad.

(2012), *Producción Social de la Vivienda y el Hábitat*. México: HIC-AL.

ORTÍZ DE FLORES, Enrique, RODRIGUEZ, Maria Carla y ZARATE, María Lorena (2002), *La Otra Ciudad Posible. Contribución del Grupo Latinoamericano de Producción Social del Hábitat hacia el II Foro Social Mundial*. México: HIC-AL.

OSTUNI, Fernando (2010), *Políticas habitacionales nacionales y escenarios locales. Aproximaciones a la implementación del Plan Federal de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires*, Tesis de Maestría en Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

OSTUNI, Fernando y VAN GELDER, Jean-Louis (2009), “No sé si legal... ¡pero legítimo es!. Percepciones sobre seguridad en la tenencia y títulos de propiedad en barrios

informales del Gran Buenos Aires”. En: CRAVINO, Maria Cristina (organizadora) (2009), *Los mil barrios informales. Aportes para la construcción de un observatorio de hábitat popular del Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad General Sarmiento.

O’SULLIVAN, Arthur (1996), *Urban economics*. Boston: McGraw Hill.

OSZLAK, Oscar (1991), *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Humanitas-CEDES.

PAYNE, Geoffrey (2002), *Land, Rights and Innovation: Improving Tenure Security for the Urban Poor*. Washington, D.C.: ITDG.

PAIVA, Verónica, PERELMAN, Mariano (2010), “Aproximación histórica a la recolección formal e informal de residuos en la ciudad de Buenos Aires: la “quemada” de Parque Patricios (1860-1917) y la del Bajo Flores (1920-1977)”. Revista *Theomai*, núm. 21, 2010, pp 134-149.

PARK, Robert E. (1928), “Human migration and the marginal man”, *The American Journal of Sociology*, Vol. 33, N° 6 (May, 1928), pp 881-893.

PARK, Robert E. (1999), “La ciudad: sugerencias para la investigación del comportamiento humano en el medio urbano”. En: Park, Robert E., *La ciudad y otros ensayos de ecología urbana*. Barcelona: Serbal.

PASTRANA, Ernesto (1980), “Historia de una villa miseria de la Ciudad de Buenos Aires (1948-1973)”. En: *Revista Interamericana de Planificación* (1980), vol. XIV, núm. 54, Junio, pp 124-142.

PAUGAM, Serge (2007), *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza editorial.

PÉREZ SÁINZ (1999), “¿Es necesario aún el concepto de informalidad?”, *Perfiles latinoamericanos*, N° 13 (diciembre de 1999), pp 55-71.

PERLMAN, Janice (1979), *The myth of marginality*. California: University of California Press.

PÍREZ, Pedro (1995), “Actores sociales y gestión de la ciudad” en *Ciudades*, Red Nacional de Investigación Urbana, Año 7, No. 28, octubre-diciembre 1995, México.

PÍREZ, Pedro (2009), *Las sombras de la luz. Distribución eléctrica, configuración urbana y pobreza en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: EUDEBA.

PORTES, Alejandro y HALLER, Willian (2004), *La economía informal*. Santiago de Chile: CEPAL / ECLAC.

PRADILLA COBOS, Emilio (1987), *Capital, Estado y vivienda en América Latina*. México: Fontamara.

(1988), “El Neoliberal de la ‘informalidad’ urbana. Comentario al libro ‘El otro sendero’ de Hernando de Soto”. En: *Revista Interamericana de Planificación*, vol. XXII, núm. 85, enero-marzo 1988.

PROSUR Hábitat (s/f), “Proyecto Barrio INTA / villa 19. Informe de gestión”. Folleto publicitario del programa, CBAS-GCBA, Buenos Aires. Mimeo.

Proyecto REHABITAR (2011), “Hacia un programa de rehabilitación de los conjuntos habitacionales construidos por el Estado”. Disponible en: http://www.publicacionessca.net/rehabitar1/index.php?option=com_content&view=article&id=120&Itemid=63&showall=1

QUIJANO (1972), “La constitución del “mundo” de la marginalidad urbana”. En: *Revista Eure*, vol. 2, N° 5, pp. 89-106.

RATIER, Hugo (1971), *Villeros y villas miserias*. Buenos Aires: CEAL.

REDFIELD, Robert (1976), “El papel cultural de las ciudades”. En: GERMANI, Gino (comp.), *Urbanización, desarrollo y modernización*. Buenos Aires: PAIDOS.

RESIDENCIA DE EDUCACIÓN PARA LA SALUD (1986), *Informe técnico Barrio INTA*. Centro de salud y acción social N° 7 y Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Mimeo.

RILEY, Elisabeth (2001), “A portrait of ‘illegality’ the favela of Pavao-Pavaozinho and the perceptions of its residents”. En: ESF/N-AERUS International Workshop, 23-26 de Mayo de 2001, Lovaina. Disponible en: http://www.ucl.ac.uk/dpu-projects/drivers_urb_change/urb_economy/inform_econ.htm

ROBERTS, Brian (1973), *Organizing strangers. Poor families in Guatemala City*. Austin: University of Texas.

RODRIGUEZ, Alfredo y SUGRANYES, Ana (eds.) (2005), *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago de Chile: Ediciones SUR.

RODRIGUEZ, M. Carla (2005), *Como en la estrategia del caracol... Ocupaciones de edificios y políticas locales del hábitat en la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ediciones El cielo por asalto.

RODRIGUEZ, M. Carla (2008), *Autogestión, políticas del hábitat y transformación social*. Buenos Aires: Espacio Editorial.

RODRIGUEZ, M. Carla; DI VIRIGILIO, M. Mercedes; PREOCUPEZ, Valeria; VIO, Marcela; OSTUNI, Fernando; MENDOZA, Mariana; MORALES, Betsy (2007), *Políticas de hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Edición AEU-IIGG / FSOC – UBA y Grupo Argentina de Producción Social del Hábitat HIC-ALFVC – MOI – SEDECA.

RODRIGUEZ, M. Carla y DI VIRIGILIO, M. Mercedes (2011), “Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial”. En: Rodríguez, M. Carla y Di Virgilio, M. Mercedes (comp.) (2011), *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo libros.

(comps.) (2012), *Producción social del hábitat. Abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del cono sur*. Buenos Aires: Café de las Ciudades.

RODRIGUEZ, M. Carla, ARQUEROS MEJICA, Soledad, RODRIGUEZ, M. Florencia, GOMEZ SCHETTINI, Mariana y ZAPATA, M. Cecilia (2011), “La política urbana “PRO”: continuidades y cambios en contextos de renovación en la Ciudad de Buenos Aires. En: *Cuaderno Urbano*, núm. 11, Octubre de 2011, pp 101-121.

RODRIGUEZ, Maria Florencia (2010), *Los desalojos en los Nuevos Asentamientos Urbano de la Ciudad de Buenos Aires. Un estudio de caso del Asentamiento Costanera Sur Rodrigo Bueno*. Tesis de Maestría. Posgrado en diseño y gestión de políticas y programas sociales, FLACSO.

ROMERO, José Luis (2000b), “La ciudad criolla” en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (directores) (2000), *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*, Tomo I. Buenos Aires: Altamira.

SANTAMARÍA, Daniel J. (2000), “La población: estancamiento y expansión, 1580-1855” en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (directores) (2000), *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*, Tomo I. Buenos Aires: Altamira.

SARRAILH, Eduardo J. (2000), “Lámparas y adoquines” en José Luis Romero y Luis Alberto Romero (directores) (2000) *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*, Tomo I. Buenos Aires: Altamira.

SCOBIE, James R (1977), *Buenos Aires. Del centro a los barrios 1870-1910*. Buenos Aires: Ediciones SOLAR/HACHETTE.

SCOBIE, James R. y RAVINA de LUZZI, Aurora (2000) “El centro, los barrios y el suburbio”. En: José Luis Romero y Luis Alberto Romero (directores) (2000) *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*, Tomo II. Buenos Aires: Altamira.

SILVESTRI y GORELIK (1991), Postales de Buenos Aires (Notas para leer en el subte). *Revista Nueva Sociedad* . n.114 (Julio-Agosto). pp. 124-132

SOJA, Edward W. (1989), *Postmodern Geographies*. Londres: Editorial Verso.

THWAITES REY, Mabel (2004), *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*. Buenos Aires: Prometeo libros.

THEODORE, Nik, PECK, Jamie y BRENNER, Neil, “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”. En: *Revista Temas Sociales*, núm. 66, Marzo 2009.

TODOROV, Tzvetan (2008), *La conquista de américa: el problema del otro*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.

TOPALOV, Christian (1979), *La urbanización capitalista*. México: Edicol.

TORRES, Horacio (1985), “Situación habitacional de la ciudad de Buenos Aires”. En: *Boletín FONAVI* (1985), núm. 29, pp 9-17.

TOURAINÉ, Alain (1987), *El regreso del actor*. Buenos Aires: EUDEBA.

TRIVELLI O., Pablo (1981), “Reflexiones en torno a la política nacional de desarrollo urbano”. En: *Revista Eure*, vol. 8, núm. 22, Septiembre de 1981, pp 43-64.

(1982), “Accesibilidad al suelo urbano y la vivienda por parte de los sectores de menores de ingresos en América Latina”. En: *Revista Eure*, vol. IX, núm. 26, pp 7-32.

(2010), “El culto a las plusvalías en la construcción de las ciudades chilenas”. En: *Proposiciones*, núm. 37, pp. 13-21.

TURNER, John (1972), *Libertad para construir*. México: Siglo XXI editores.

(1977), *Vivienda. Todo el poder para los usuarios*. Madrid: Blume.

VAN GELDER, Jean Louis (2009), “Legal tenure security, perceived tenure security and housing improvement in Buenos Aires: an attempt towards integration”. En: *International Journal of Urban and Regional Research*, núm. 33, pp 126–46.

VARLEY, Ann (2002), “Private or public: Debating the meaning of tenure legalization”. En: *International Journal of Urban and Regional Research*, N° 26, pp 449-461.

VITALE, Pablo (2009), “Villas, política y ley. Apuntes a partir del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios y sus antecedentes”. Trabajo de Integración Final (monografía) para optar por el título de Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires.

WARD, Peter (2012), “‘A patrimony for the children’: low-income homeownership and housing: (im)mobility in Latin American cities”. En: *Annals of the Association of American Geographers*, núm. 102, pp. 1–22.

WARD, Peter, JIMENEZ HUERTA, Edith y DI VIRGILIO, Mercedes (forthcoming), *Housing policies in Latin American cities. A new generation of strategies and approaches for UN – HÁBITAT III*. Routledge.

WEBER, Max (1985), “La política como vocación”. En: WEBER, Max, *Ensayos de sociología contemporánea*, Barcelona: Planeta-Agostini.

WIRTH, Louis (1938), “El urbanismo como modo de vida”, *The American Journal of Sociology*, Vol. 44 (June).

YACOBINO, Paula (2010), “Alcances y limitaciones del derecho a la vivienda. Los asentamientos Rodrigo Bueno y Aldea gay y los programas de recuperación de terrenos”. En: *Intersecciones en Antropología*, Buenos Aires, Vol. 11, N° 1, pp. 155-166.

YUJNOVSKY, Oscar (1974), “Revisión histórica de la política de vivienda en la Argentina desde 1980” en *Revista Summa* N° 72 (1974), pp 13-18.

(1984), *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981*. Buenos Aires: GEL.

(2000), “Del conventillo a la villa miseria”. En: José Luis Romero y Luis Alberto Romero directores (2000) *Buenos Aires. Historia de cuatro siglos*, Tomo II. Buenos Aires: Altamira.

ZAPATA, Maria Cecilia (2012), El programa de autogestión de la vivienda: ¿Una política habitacional habilitante del derecho a la ciudad?, Tesis de Maestría, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

ZICCARDI, Alicia (1977), *Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires*. Informe final de investigación, CEUR-ITDT.

Fuentes periodísticas

Redacción La opinión (13 de septiembre de 1973), “Concluirán 14.682 viviendas paralizadas en el país por falta de financiación”, *La opinión*, pág. 12.

Redacción Noticias (12 de marzo de 1974), “Abastecen a villas porteñas. La comuna abarata precios en una políticas con participación popular”, *Noticias*, pág. 7.

Redacción Diario popular (15 de abril de 1979), “Desalojan a 1.200 familias en Lugano”, *Diario Popular*.

Redacción Clarín (17 de abril de 1979), “Operativo en villas de emergencia. Repatriaron a 440 bolivianos”, *Clarín*, pág. 16.

Equipo Editorial La Nación (4 de noviembre de 1979), “Sombras sobre un programa”, *La Nación*.

Redacción Clarín (30 de Junio de 1980), “Cacciatore defendió su gestión y formuló críticas políticas”, *Clarín*, pág. 10.

Redacción Clarín (19 de marzo de 1981), “Características del operativo comunal que erradicó 30.000 familias villeras”, *Clarín*.

Redacción La voz (19 de junio de 1985), “Por un techo digno”, *La voz*, pág. 17.

DOMINGUEZ, Carlos Maria (5-11 de julio de 1985), “Villas de emergencia en Buenos Aires. Arquitectura de la Miseria”, *El periodista de Buenos Aires*, pág. 17-19.

Redacción Noticias Urbanas (18 de junio de 2006), “Un parque sin para qué”, *Noticias Urbanas*. Disponible en:

<http://www.noticiasurbanas.com.ar/noticias/947266c040940ed708cf4305d2c86ead/>

Ministerio de Desarrollo Social (8 de septiembre de 2010), “El GCBA inauguró un nuevo centro de atención a la primera infancia”, *Página oficial del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*. Disponible en:

http://www.buenosaires.gob.ar/areas/des_social/noticias/?modulo=ver&item_id=5&contenido_id=51962&idioma=es

Redacción La Nación (24 de marzo de 2011), “Rodriguez Larreta calificó de disparate el fallo que ordenó urbanizar una villa”, *La Nación*. Disponible en:

<http://www.lanacion.com.ar/1360071-rodriguez-larreta-califico-de-disparate-el-fallo-que-ordeno-urbanizar-una-villa>

ABEIJÓN SARQUÍS, Maria Luciana (17 de junio de 2011), La interminable lucha de Villa Lugano por un hospital propio, *Perfil*. Disponible en:

http://www.perfil.com/contenidos/2011/06/17/noticia_0023.html

Ministerio de Desarrollo Social (1 de agosto de 2011), “Una villa de emergencia urbanizada. Macri entregó las primeras placas identificativas de viviendas en el Barrio INTA”, *Página oficial del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*. Disponible en:

http://www.cegsm.gov.ar/noticias/?modulo=ver&item_id=5&contenido_id=58123&idioma=es

Redacción La Razón (10 de agosto de 2011), “Los primeros propietarios tras la urbanización de Barrio INTA”, *La Razón*. Disponible en:

http://www.larazon.com.ar/ciudad/primeros-propietarios-urbanizacion-barrio-INTA_0_269400019.html

SMITH, Romina (14 de agosto de 2011), “Era villa y ya es barrio, con los primeros vecinos dueños”, *Clarín*. Disponible en: http://www.clarin.com/ciudades/villa-barrio-primeros-vecinos-duenos_0_535746560.html