



Tipo de documento: Tesis de Maestría

Título del documento: El proceso de implementación de la política de radicación de villas en la Ciudad de Buenos Aires entre 1984 y 2002: un estudio de caso

Autores (en el caso de tesis y directores):

Clarisa Martínez

Estela Grassi, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2004

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR



INDICE

Agradecimientos	9
Introducción	10
Consideraciones metodológicas	13
Primera parte: La Política de Radicación de Villas como política de Estado	
Capítulo I – Lo urbano, la ciudad y las políticas sociales	
Introducción	19
1. El Estado y las Políticas sociales	19
1.1 Las políticas sociales	22
1.2 Cuestión urbana, cuestión social	24
2. Una aproximación teórica al estudio de una política social vinculada al hábitat urbano	28
2.1 Espacio urbano y relaciones sociales	29
2.2 La construcción socio - estatal del espacio urbano	30
3. El origen de una necesidad: las políticas habitacionales	33
3.1 Políticas sociales y villas de emergencia	34
4. Política urbana y política vinculada al hábitat en el contexto del Estado Neo liberal Asistencialista	37
4.1 Intervenciones urbanas	39
4.2 Políticas sociales vinculadas al hábitat	43
4.2.1 El Fondo Nacional de la Vivienda – FONAVI	43
4.2.2 Las políticas “alternativas”	50
4.2.3 Ilegalidad de la tenencia	51
Capítulo II – La villa en la ciudad	
Introducción	54
1. Las condiciones socio - ocupacionales en Buenos Aires: 1980-2002	55
2. La evolución de los ingresos y la pobreza	59
3. La situación a principios de milenio: una fotografía del 2002	61
4. La evolución de la problemática habitacional en Buenos Aires: 1980-2002	63
4.1. La evolución de la población y hogares	64
4.2. Hacinamiento, formas de tenencia y calidad de la vivienda	67

4.2.1 Hacinamiento	68
4.2.2 Condiciones de tenencia de la vivienda	69
4.2.3 Tipos de vivienda	71
4.3 La evolución de la población en villas de emergencia	74
4.4 Una aproximación analítica a la noción de “hábitat deficitario	78
5. La Política de Radicación de Villas en la Ciudad de Buenos Aires 1984-2002	81
5.1 Radicación y erradicación: dos principios y supuestos	82
5.2 Los actores involucrados	86
5.2.1 Acerca de la Comisión Municipal de la Vivienda	86
5.2.2 Las organizaciones villeras	88
5.3 Año 1984: El “Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios”.	90
5.3.1 El sentido de la radicación y la articulación con otros actores	93
5.4 Año 1989: Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados	93
5.4.1 El sentido de la radicación y la articulación con otros actores	98
5.5 El período 95-2002. Constitución de la Ciudad Autónoma y Sanción de la Ley 148	99
5.6 La propuesta de radicación: ambigüedades y conflictos irresueltos	105
Conclusiones: una fotografía del 2001	107

Capítulo III – Un estudio de caso: la villa del Bajo Flores: “1-11-14”

Introducción	110
1. La formación de la Villa del Bajo Flores	111
2. Caracterización social de la población	115
2.1 Origen Migratorio	115
2.2 Trabajo	118
3. La radicación de la Villa del Bajo Flores	120
3.1 El acceso a la vivienda y a la tierra	122
3.2 El acceso a infraestructura y servicios urbanos	126
4. Servicios y redes	129
5. La representación comunitaria de la villa del Bajo Flores	130
5.1 Miradas en pugna	132
Conclusiones	136

Segunda parte: La política como proceso: trayectorias, prácticas y expectativas asociadas al estado y a la formación de la villa en la ciudad

Introducción	141
--------------	-----

Capítulo IV – Presente retrospectivo: Trayectorias y prácticas de producción del hábitat (1984-1998).

1. El proceso de formación del barrio	146
1.1 Control y represión	147
1.2 Luchas y reivindicaciones	150
1.3 La producción familiar y comunitaria del barrio	152
2. El proyecto de ciudad	157
3. Construcción y adjudicación del Barrio Rivadavia II	159
4. Contenidos e interpretaciones de la política: puntos de inflexión y disenso	164
4.1 Intervenciones contradictorias	165
4.2 Intervenciones desajustadas	169
4.3 Intervenciones “vacías de sujeto”	172

Capítulo V – Presente introspectivo (1998-2002)

1. Puntos de partida: reuniones “de consenso”, el cuerpo de delegados, sanción de la ley 403	176
1.1 Construcción de viviendas y reuniones “de consenso”	176
1.2 La nueva representación del barrio	180
1.3 La ley 403	184
2. El barrio negado	188
3. El Intersticio urbano	190
4. Compra, venta, alquiler, anticrético, repolitizando el acceso a la tierra y a la vivienda	193
4.1 Estar en anticrético	194
4.2 El alquiler	197
4.3 Inquilinos y dueños: lo propio y lo ajeno	199
5. Responsabilidad privada, necesidades individuales: el éxito de un discurso	204
6. Un camino espinoso	206

Capítulo VI - Presente prospectivo. trayectorias y expectativas residenciales

Introducción	210
1. Acerca de las expectativas	212
2. Expectativas individuales y familiares	215
2.1 “Salir” de la villa	215
2.2 Quedarse por opción, quedarse por falta de opción	219
2.3 Acceso a vivienda nueva versus mejora de lo construido	221
3. Alternativas colectivas: un futuro incierto	223
Conclusiones	226
Conclusiones generales	228
Bibliografía citada	232
Bibliografía consultada	239
Anexos	241

INDICE DE CUADROS, GRÁFICOS Y MAPAS

Cuadros

Cuadro I: Viviendas nuevas y superficie cubierta de las obras construidas por la Comisión Municipal de la Vivienda en la Ciudad de Buenos Aires Años 1990 – 2001	48
Cuadro II: Ingreso familiar exigido según tipo de operatoria en la Ciudad de Buenos Aires y promedios del país – Año 2000	49
Cuadro III: Tasa de actividad, empleo, desocupación, subocupación. Octubre de años seleccionados, Ciudad de Buenos Aires	57
Cuadro IV: Porcentaje de población por debajo de la línea de indigencia y de pobreza en la Ciudad de Buenos Aires	60
Cuadro V: Población total y hogares con necesidades básicas insatisfechas. Ciudad de Buenos Aires. Años 1991 y 2001	60
Cuadro VI: Población Económicamente Activa total, pobre e indigente, según situación laboral, CBA. Octubre de 2002	61
Cuadro VII: Población ocupada total, pobre e indigente, clasificada por categoría ocupacional. CBA. Octubre de 2002	62
Cuadro VIII: Población ocupada total, pobre e indigente, clasificada por rama de actividad. CBA. Octubre de 2002	62
Cuadro IX: Población y hogares de la C. Buenos A. Años 1980, 1991 y 2001	64
Cuadro X: Población censada en 1991 y 2001 y variación intercensal absoluta y relativa 1991 y 2001 y población NBI por distrito escolar CBA	66
Cuadro XI: Hogares y población según hacinamiento por cuarto. CBA. Censos 1991 y 2001	68
Cuadro XII: Situaciones irregulares de tenencia de la vivienda. CBA. Año 1980	69
Cuadro XIII: Hogares según régimen de tenencia de la vivienda. CBA. Años 1991 y 2001	70
Cuadro XIV: Hogares según características de la vivienda y régimen de tenencia. CBA. Año 2001	71
Cuadro XV: Hogares por tipo de vivienda. CBA. Años 1991 y 2001	72
Cuadro XVI: Hogares según situación habitacional. CBA. Año 1980	73

Cuadro XVII: Hogares según situación habitacional. CBA. Año 2001	73
Cuadro XVIII: Población residente en villas de emergencia y núcleos habitacionales transitorios. CBA Años 1978, 1983, 1991, 1993 y 2001	76
Cuadro XIX: Intervenciones según líneas de acción en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. 1984-1995	97
Cuadro XX: Intervenciones según líneas de acción en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Al año 1999	104
Cuadro XXI: Familias, viviendas y habitantes de la Villa 1-11-14. Años 1976, 1978, 1979, 1980, 1993, 1999 y 2001	112
Cuadro XXII: Villa 1-11-14. Cantidad de habitantes por manzana. Año 1999	115
Cuadro XXIII: Villa 1-11-14. Nacionalidad de los jefes de hogar según lugar de nacimiento. Años 1993 y 1999	116
Cuadro XXIV: Villa 1-11-14. País de origen de los jefes de hogar nacidos en el extranjero. Año 1999.	116
Cuadro XXV: Villa 1-11-14. Provincia de origen de los jefes de hogar nacidos en la Argentina. Año 1999. Valores absolutos y relativos	117
Cuadro XXVI: Regularización del proceso de urbanización y de la tenencia de la vivienda en la Villa 1-11-14. Años 1984-2000	121
Cuadro XXVII: Villa 1-11-14. Material que predomina en las paredes de las viviendas. Año 1999	126
Cuadro XXVIII: Villa 1-11-14. Material que predomina en los techos de las viviendas. Año 1999	126
Cuadro XXIX: Villa 1-11-14. Lugar de nacimiento de los titulares adjudicatarios de vivienda nueva. Año 2003	203
Cuadro XXX: Si le ofrecieran alguna de las siguientes opciones, se iría de la villa?. Año 1999	221
 <u>Gráficos</u>	
Gráfico I: Inversiones FONAVI en Buenos Aires – Años 1980 – 2000	47
Gráfico II: Viviendas FONAVI terminadas en Buenos Aires – Años 1980 – 1999	47
Gráfico III: Proceso de poblamiento de la Villa 1-11-14 desde la reocupación hasta 1999	115

Mapas

Mapa I: Villa 1-11-14. Ciudad de Buenos Aires	119
Mapa II: Villa 1-11-14. Complejos Habitacionales y proyectos de vivienda colectiva	123
Mapa III: Villa 1-11-14. Obras de infraestructura y de acceso a servicios urbanos	128

*Todo está escondido en la memoria,
refugio de la vida y de la historia.
La memoria estalla hasta vencer
a los pueblos que la aplastan
y que no la dejan ser
libre como el viento
La memoria - León Gieco*

AGRADECIMIENTOS

El presente estudio se origina en una beca de Maestría otorgada por la Universidad de Buenos Aires (Res. 5397/01). El resultado académico es la tesis de la Maestría en Políticas Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales. El resultado personal, es un aprendizaje inmensurable, que debo a muchas personas. En especial, a Estela Grassi, por las horas dedicadas, la lectura cuidadosa y en especial por haberme ayudado a descubrir la labor del investigador y los valiosos resultados de esta práctica. Tengo la certeza de que este trabajo nunca hubiera empezado ni terminado sin su orientación e incentivo permanentes.

Agradezco también a Claudia Danani y a los integrantes del equipo Ubacyt que me ayudaron a hacerme nuevas preguntas, a reformular el análisis a lo largo de este tiempo. Por las mismas razones agradezco al equipo coordinado por Hilda Herzer y María Carla Rodríguez, Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales que generosamente me ofrecieron su espacio para exponer y debatir los contenidos preliminares de la tesis.

Gracias a la gente del barrio que me dedicó su tiempo y su memoria; especialmente a Normita; sin ella nunca podría haber llevado adelante el trabajo de campo.

Agradezco también a los técnicos y trabajadores de la CMV, y de la Secretaría de Promoción Social, por las entrevistas y todo el material que pusieron a mi disposición para la realización de este estudio.

Por último, agradezco a Lucía por haberme prestado *su* tiempo y a mi gente por haberme acompañado y aguantado en mi propio proceso.

INTRODUCCION

En el presente trabajo proponemos analizar el proceso de implementación de la política de radicación de villas en la Ciudad de Buenos Aires, entre 1984 y 2002, a partir de un estudio de caso.

En el año 1984, por medio de la ordenanza nro. 39.753, se establecieron las pautas programáticas para la ejecución del denominado “*Programa de Radicación Integral de Villas de Emergencia y Barrios Carenciados de la Capital Federal*”. Dos legislaciones posteriores ratificaron la **radicación** como principio rector de la política dirigida a las villas: la ordenanza nro. 44.873, del año 1989 y la ley nro. 148, sancionada en diciembre de 1998. Se iniciaba así una propuesta en apariencia opuesta a las políticas de erradicación que primaron entre 1950 y 1980. La radicación supone centralmente garantizar la permanencia de la población en los terrenos ocupados asegurando, simultáneamente, el acceso a infraestructura y servicios urbanos.

Para la realización de este estudio, seleccionamos la Villa del Bajo Flores, o “1-11-14” de acuerdo a la denominación oficial. Una de las razones tenidas en cuenta para la selección de esta villa es que la población está asentada en terrenos pertenecientes a la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), condición que, a nuestro criterio, habría actuado como facilitadora para la ejecución de las acciones de radicación previstas por las distintas normativas.

También tuvimos en cuenta que entre 1987 y 1998 se construyeron y adjudicaron distintos complejos habitacionales en la villa y en terrenos lindantes.

Finalmente, tuvimos en cuenta que esta villa es la más poblada de la Ciudad, con un alto porcentaje de población extranjera y en especial de origen boliviano, condición que, a nuestro parecer, resultaba especialmente conflictiva para gestionar el acceso a la propiedad de la vivienda.

Al realizar este estudio partimos del supuesto de que definir como objeto de análisis a la producción de servicios habitacionales como parte de una política de Estado dirigida a la población residente en villas de emergencia, requiere atender a los dos ejes de esta relación, si se tiene como supuesto que dicha política no es solamente un plan o programa y que sus “implementadores” no son sólo los agentes estatales.

Esta consideración implicó prestar atención a las modalidades de relación entre el gobierno local y los representantes comunitarios establecidas durante estas dos décadas y en marcos de gestiones político - administrativas diferentes. También supuso contextualizar espacial y temporalmente la trama de actores, e interpretar sus acciones en el marco de determinadas condiciones de reproducción: esto es, condiciones de trabajo y de vida. Tales condiciones afectarían de un modo particular a la población asentada en villas, especialmente en la construcción individual y colectiva de determinadas expectativas de futuro.

Asimismo, si bien la toma de tierras constituye una transgresión a la ley, ésta es “aceptada”, como una práctica legítima de la población sin otros recursos para procurarse un abrigo, si bien suele prevalecer la incertidumbre, ante el conocimiento de estar habitando tierras de manera “ilegal”. Tal vez es en la ocupación de tierras privadas o públicas donde se expresa con mayor claridad una “contradicción entre legitimidad e ilegalidad”.

Finalmente, una política social conlleva siempre la definición del sujeto de la política (aquél a quien está dirigida). Al respecto, resulta central el rol del Estado en la producción de un sujeto beneficiario (o de una especial calidad de ciudadano). Ese “sujeto supuesto” no es necesariamente el resultado de una definición previa y sostenida desde la formulación de un plan, sino disputada en toda su ejecución, cuando se contraponen diferentes concepciones e intereses, tanto entre los agentes de Estado como de y entre los residentes del barrio.

El presente trabajo se estructura en seis capítulos. En el **capítulo I** nos detenemos en los supuestos teóricos y metodológicos que orientaron el análisis en los términos expuestos, en especial en la relación entre espacio urbano y relaciones sociales, así como en el enfoque del Estado y la política del que partimos. En segundo lugar, realizamos una contextualización del período 1984-2002, en lo relativo a la situación urbana y habitacional

y a las políticas urbanas y sociales surgidas en el período de hegemonía neo – liberal. También caracterizamos el contexto particular en el que estas políticas se inscriben, como así también las condiciones socio - ocupacionales en Buenos Aires en el período analizado.

En el **capítulo II** caracterizamos la problemática habitacional en Buenos Aires en las décadas de los 80 y los 90, con especial tratamiento de la evolución de la población residente en villas de emergencia. Asimismo, describimos la política de radicación de villas en el período 1984-2002.

En el **capítulo III** realizamos una caracterización social de la población actual de la villa del Bajo Flores, analizando la información estadística disponible. También explicitamos el alcance de la política de radicación en ella, teniendo en cuenta el acceso a la vivienda y la tierra, y el acceso a la infraestructura y servicios públicos.

En la segunda parte del trabajo (capítulos IV, V y VI) intentamos reconstruir analíticamente el proceso de implementación de la política en la villa del Bajo Flores. La exposición propuesta (pasado, presente, futuro) pretende recuperar la temporalidad de tal proceso, a partir de las prácticas y argumentos de los distintos agentes involucrados en su implementación.

El **capítulo IV**, “*presente retrospectivo*”, recupera la historia de formación del barrio entre 1984 y 1998. Allí analizamos la formación del barrio como ámbito de la política, la que implicó su construcción territorial y simbólica. Nos centramos en especial en el sentido que los vecinos del barrio le asignaron al actuar socio-estatal y a sus propias prácticas, sentidos que organizaron sus posicionamientos posteriores.

En el **capítulo V**, “*presente introspectivo*” analizamos la implementación de la política en el período 1999-2002. En él nos detenemos en el modo como los agentes interpelaron al Estado para la producción del barrio y para la definición de sí mismos y de los otros como “beneficiarios” de la política. Aquí abordamos centralmente las condiciones de uso y acceso al hábitat que se fueron configurando a partir de la particular relación establecida entre los distintos agentes involucrados.

Finalmente, en el **capítulo VI**, *“presente prospectivo”* nos centramos en las expectativas de los agentes con respecto al futuro, en particular a su futuro residencial. Aquí abordamos el sentido asignado al “futuro”, analizando cómo se inscribe la incertidumbre en los proyectos individuales y colectivos que éstos expresaron.

CONSIDERACIONES METODOLOGICAS

El trabajo de investigación implicó mayormente un **abordaje comprensivo**, para poder reconstruir analíticamente el proceso de implementación de la política de radicación de villas en la ciudad y en el Bajo Flores en particular.

Las fuentes de información fueron diversas, aunque resultó central el trabajo de campo. En 1999 obtuvimos los primeros registros en campo, por encontrarnos insertos laboralmente en la Comisión Municipal de la Vivienda. Esta tarea facilitó un acercamiento exploratorio al problema objeto de investigación. Centralmente, participamos en distintas reuniones establecidas entre la Comisión Municipal de la Vivienda y los representantes y vecinos y en los relevamientos censales organizados por dicha institución en la villa del Bajo Flores y en otras villas de la ciudad.

Los antecedentes laborales se transformaron, posteriormente, en una dificultad para la interlocución con los pobladores de la villa y, principalmente con algunos agentes del barrio, ya que dificultaban la construcción de una imagen no comprometida institucionalmente y limitaban los contactos y entrevistas con informantes “claves”, al ser identificados como “personal de la CMV”.

Ante esto, asumimos dos estrategias simultáneas: una, previsible, reconstruir atajos y contactos en la población para, paulatinamente, reconstruir la relación desde un rol diferente. A la vez, constituir a esta situación en un dato de la investigación e incorporarla al análisis, ya que dio pistas para significar las características y condiciones de la interacción entre los agentes locales e institucionales: la desconfianza, la imagen del otro, las expectativas, etc., expresadas en esa relación en la que el *poder de hacer*, interpretar, significar y decir, es jugado activa y concientemente por los agentes de la interacción,

aunque “habilitada” (Giddens:1995) por la estructura de las relaciones políticas del Estado local.

También surgieron múltiples dificultades para la realización del trabajo de campo en la villa, derivadas de la inseguridad general, que nos obligó a ingresar acompañados, en horarios preestablecidos, donde los acompañantes definieron lugares de ingreso y lugares por los cuales no fue posible transitar, así como a las personas a entrevistar. Lo anterior también implicó para la investigación un nuevo recorte del universo disponible para realizar las entrevistas previstas y resultó también en un dato que refiere a las condiciones de vida, relaciones de poder, etc. En el presente estudio, los nombres de los entrevistados fueron cambiados para preservar su identidad.

Entre 2001 y 2003 realizamos las entrevistas a distintos actores involucrados en la implementación de la política de radicación, tanto en la villa como en distintas instituciones de gobierno que participaron a lo largo de los diferentes períodos político - administrativos y a agentes “de planta” que permanecieron en sus cargos durante todo el período analizado.

En total realizamos 26 entrevistas en profundidad: 14 entrevistas a vecinos del barrio, con distinta participación y tiempo de residencia en el mismo, y con distintas condiciones de tenencia de la vivienda. Con el avance del proyecto, advertimos que los testimonios más ricos (y esto por distintas razones) correspondían a aquellos residentes de más larga data. También entrevistamos a 4 profesionales de instituciones ubicadas en la villa (Centro de Salud, escuela, Servicio Jurídico Gratuito) y a 8 profesionales de instituciones estatales vinculadas a la implementación de la política: Comisión Municipal de la Vivienda, Secretaría de Promoción Social y Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

Si bien todos los testimonios resultaron valiosos, lo fueron especialmente los de aquellas personas que participaron en la ejecución de las distintas intervenciones a lo largo del período 1984-2002. Encontramos dos razones centrales. La primera de ellas es que no hay documentación alguna que sistematice las acciones estatales realizadas en las villas de la ciudad a lo largo de dos décadas. La erradicación masiva de las villas de la Ciudad, la desaparición forzada de los principales referentes del Movimiento Villero, produjeron **un**

proceso de “vaciado” de la memoria de sus protagonistas: de despojo material (las villas desaparecieron) al que se sumó el despojo económico, simbólico, etc. Desde entonces parecieran primar las lagunas, las contradicciones entre los interlocutores estatales. Como veremos, estas contradicciones también se transformaron en un objeto de análisis para comprender y aprehender el proceso. La segunda, porque facilitó la reconstrucción de la temporalidad del proceso bajo estudio. Debido a que el estudio condensa diversos períodos de gobierno, estos testimonios brindaron una continuidad al análisis, trascendiendo su reconstrucción por “etapas” que era posible discernir en la implementación de la política a partir de tres legislaciones particulares. En especial los relatos de los vecinos marcaron nuevos “hitos”, una cronología de los hechos asociada a la formación de la villa y a la participación de los distintos actores en ella. Por esta razón distinguimos tres “momentos” del análisis y de los relatos, asociados al pasado, el presente y el futuro respectivamente. Así, el ordenador de la exposición es la secuencia temporal que los sujetos le asignaron a estos “hitos”.

La inserción laboral previa en la CMV facilitó la obtención de planos de la Villa 1-11-14, los cuales han sido de suma utilidad para sistematizar la información referida a la implementación de la política en el período bajo estudio. Asimismo, esta situación facilitó la obtención de otra documentación complementaria, como ser las versiones taquigráficas de las reuniones mantenidas en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, los relevamientos censales, situación presupuestaria, etc. que, en general, son de difícil acceso o inhallables en los archivos.

El trabajo de investigación requirió también de información cuantificable relativa a las condiciones socio - habitacionales de la población en la Ciudad de Buenos Aires y en la villa del Bajo Flores en particular, necesaria para el análisis descripto antes. Nos valimos en especial de los censos de 1980, 1991 y 2001¹.

También la CMV realizó un relevamiento de la villa 1-11-14. Sin embargo, las inconsistencias encontradas en la base de datos informática, nos permitieron solamente

¹ A la fecha de finalizar esta tesis, los datos relativos al año 2001 fueron parcialmente procesados por el INDEC.

hacer un uso parcial de la información recabada. Tales inconsistencias se derivaron de la poca capacitación que recibieron los responsables de realizar los relevamientos, de los errores en el volcado de información en la base de datos, etc. Finalmente porque, como veremos, no se registró todo ni “a todos”. En definitiva, la definición de qué y a quiénes relevar fue en sí misma materia de análisis.

**PRIMERA PARTE: LA POLÍTICA DE RADICACIÓN DE VILLAS COMO
POLÍTICA DE ESTADO**

*Los ruidos no son de la calle,
son nuestros*

Nicolás Varchausky, Intervención Pública

CAPÍTULO I – LO URBANO, LA CIUDAD Y LAS POLÍTICAS SOCIALES

Introducción

El estudio de la implementación de una política social vinculada al hábitat urbano requiere revisar el estado del conocimiento acerca de lo urbano, la ciudad y las políticas urbanas en las cuales la Política de Radicación de Villas se inscribe. Simultáneamente, comprenderla en términos de proceso, obliga a interrogarse acerca del Estado y las políticas públicas, pues de su conceptualización se desprende el enfoque propuesto, en relación con los agentes y su participación en la definición de la implementación de la misma. Este capítulo tiene por objetivo analizar los supuestos teóricos y metodológicos implicados en el análisis propuesto.

A continuación abordamos, en primer lugar, la cuestión del Estado y en particular del Estado Capitalista Moderno. En segundo lugar, nos detenemos en la conceptualización de las políticas de Estado y las políticas sociales propuesta en este estudio. Luego, desarrollamos algunas particularidades que asume el estudio de una política vinculada al hábitat urbano. Por último, describimos las principales características que éstas contuvieron en nuestro país durante el período de hegemonía neo - liberal.

1) El Estado y las políticas sociales

Varios autores han analizado las particularidades que asume el Estado Capitalista Moderno, entendiendo a éste como una relación social, cuya lógica dominante es la lógica del capital (Sousa Santos: 1998b; Grassi: 1999). Por su propia naturaleza, esta lógica remite a una relación de explotación, por lo cual resulta en una relación conflictiva. Pero también se constituye en un principio contradictorio, porque las relaciones de explotación se sostienen en una arena jurídico - política de igualdad y libertad. Por un lado, el Estado Capitalista origina la desposesión de productores “libres” de la dependencia servil y de toda posesión, como condiciones para la conformación de un mercado de trabajo y de la compra y venta de la fuerza de trabajo. Por otro lado, el Estado Moderno se conforma en el referente de la ciudadanía y de la constitución de los sujetos como libres e iguales (Grassi: 1999). Ambos principios - el de la desigualdad estructural y el de la igualdad formal - son amparados por el Estado, y viabilizados por medio del derecho formal (Sousa Santos: 1998b: 142).

La contradicción que presenta el Estado Moderno Capitalista es doble. Por un lado, debido a que los postulados enunciados resultan irresolubles, plantean “problemas de legitimación”. Por otro lado, si bien el Estado se presenta como “neutro”, exterior al proceso de acumulación, éste es parte de tal proceso. En este sentido, *“la dominancia del Estado es condición de subordinación (lo que no significa determinación), esto es, el proceso de acumulación y las relaciones sociales que él produce establecen los límites estructurales, históricamente variables, de la actuación del Estado capitalista”*. (Sousa Santos: 1998b: 187).

Este abordaje teórico cuestiona dos supuestos especialmente relevantes para el presente estudio. En primer lugar, y en oposición a aquellos enfoques que analizan al Estado como exterioridad o como “aparato de dominación” (y por lo tanto como lógica que se impone a los sujetos) partimos del supuesto de que *“el Estado y los proyectos políticos que le dan forma pueden ser entendidos como el resultado de la lucha por la hegemonía por la imposición de la dominación”* (Grassi: 2003b: 109). En tal sentido, estos proyectos son el resultado de disputas insertas en la contradicción señalada, y que imponen los límites y posibilidades tanto a la actuación del Estado como a las relaciones sociales expresadas en ella.

Como sostiene Bourdieu, *“los objetos del mundo social se pueden percibir y decir de diferentes maneras porque, como los objetos del mundo natural, comportan siempre una parte de indeterminación y evanescencia” (...)* Esta parte de juego, de incertidumbre, es la que da un fundamento a la pluralidad de las visiones del mundo (...) con todas las luchas simbólicas por la producción e imposición de la visión del mundo legítima”. (Bourdieu: 1990: 300). Esta indeterminación que comportan las cuestiones propias del mundo social, requieren de un análisis contextualizado en la sociedad capitalista moderna. Por el origen contradictorio que la sostiene, éstas requieren de un permanente trabajo de legitimación, proceso del que participan agentes del Estado y sujetos desigualmente situados en el espacio social y en la disputa.

De acuerdo con lo anterior, se entiende que la política estatal, a la vez que expresa un proyecto político particular, es en sí misma un objeto disputado por agentes con desigual

capacidad de imponer proyectos alternativos. En este sentido, el abordaje de una política (y su implementación) como un proceso, alude al contexto particular en el que ésta fue producida y de la que es producto, pero también obliga a analizar las múltiples luchas surgidas en su implementación, resignificando, en distintos momentos, sus contenidos y su expresión particular en una política de Estado.

En segundo lugar, surge de lo anterior que no es posible pensar la sociedad como dividida en ámbitos distintos (Estado, Mercado, Sociedad Civil). E. Grassi ha analizado la forma como se ha construido (e impuesto) una división simultáneamente *dicotómica y trisistémica* a la hora de representarnos la sociedad moderna, representación derivada de (y naturalizada por) la teoría liberal clásica (Grassi: 2003a). Por un lado, esta división remite a la distinción entre el ámbito público y el ámbito privado, donde el primero se asocia a aquél ámbito sustraído de la esfera estatal y el segundo al de lo familiar. Por otro, esta división remite a la distinción de mundos por los cuales los individuos “circulan” (sociedad civil, mercado, sistema político), donde cada uno de estos “sistemas” posee lógicas y principios diferenciados.

Sousa Santos ha abordado estas divisiones de esferas en términos de “*ortodoxias conceptuales*” que estructuró la forma como entendemos la sociedad, pero que, sin embargo, aportan poco a la hora de comprender las prácticas de las clases populares, en tanto reducen y asimilan lo político a “lo estatal” (Sousa Santos: 1998a). En lo referido a la problemática que abordamos en este estudio, entendemos que la producción de lo urbano es el resultado de las prácticas de sujetos desigualmente posicionados en el espacio social y referenciadas en las relaciones que el Estado instituye, tanto en sus límites como en sus posibilidades. Por la misma razón, entendemos que no es posible distinguir actores que “autónomamente” producen la ciudad.

De acuerdo con lo anterior, “*el Estado es inmediatamente el ámbito de referencia privilegiado de la reproducción social, entendida ésta en el sentido amplio de la recreación del reconocimiento de las pautas básicas que orientan la vida social y de la consecuente continuidad elemental de las prácticas sociales [...]; es decir, de aquellas que se imponen en el proceso de hegemonización*”. (Grassi: 1996:65). Giddens se refiere al carácter “reflexivo”

de la acción para describir las características que asume este referenciamiento de las prácticas en aquellos ámbitos más amplios (Giddens: 1995). En tal contexto, los agentes recrean las condiciones en las cuales realizan sus prácticas, así como los sentidos asignados a sí mismos y a los otros (vecinos, instituciones, etc.). Lejos de suponer que la recreación es la reproducción de lo idéntico, la entendemos como la capacidad de los agentes de reformular (impugnar, aceptar o disputar) de continuo las condiciones y sentidos asignados a sus prácticas y discursos.

1.1) Las políticas sociales

Siguiendo a C. Danani, entendemos a las políticas sociales como un tipo de política de Estado, cuya particularidad se deriva de “*orientarse de manera directa a las condiciones de vida (y de reproducción de la vida) de distintos sectores y grupos sociales, operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso*” (Danani: 1996: 23), pues la distribución primaria atañe centralmente a aquella derivada de la inserción de los trabajadores en el mercado de trabajo.

Así, con la conformación del capitalismo, la constitución de la fuerza de trabajo en mercancía definió la capacidad de los sujetos de sobrevivir fuera del mercado. (Esping Andersen: 1993). De lo anterior se desprende la función “*reguladora de las condiciones de venta y uso de la fuerza de trabajo*” de las políticas sociales (Danani: 1996), y de su capacidad o incapacidad de establecer mecanismos desmercantilizados de reproducción.

De acuerdo con lo expuesto en el apartado anterior, consideramos que las políticas sociales expresan “*la dirección que se impone activamente en la acción estatal como expresión o en nombre de intereses generales. En este sentido, puede entenderse las como condensación de los procesos de hegemonización político - cultural*” (Grassi: 1999: 89). Debido a que la lógica del capital es la lógica de la lucha de clases (y ello remite directamente al carácter conflictivo y doblemente contradictorio que constituye al Estado Moderno Capitalista), las políticas sociales, al igual que toda política pública, resultan estructuralmente limitadas e históricamente variables.

Históricamente, las políticas sociales aparecen asociadas al desarrollo de la categoría de ciudadanía, como status que establece iguales derechos y obligaciones para todos los miembros de una comunidad política. Sin embargo, atendiendo a la argumentación anterior, la categoría misma de ciudadanía es disputada y sus sentidos son variables históricamente, y las políticas sociales son una expresión y materialización de los sentidos legítimos atribuidos a aquélla en un momento histórico particular. En especial, las cualidades desmercantilizadoras de las políticas sociales expresan el derecho de las personas de lograr su reproducción de manera independiente del mercado.

Algunos autores categorizaron distintos tipos de ciudadanía, en función de la concepción que ésta propugna del individuo²; o bien teniendo en cuenta las cualidades de ella que se expresan en las políticas sociales. Bustelo distingue así, la ciudadanía asistida de la ciudadanía emancipada, “*en términos de dos modelos rivales que hoy disputan la orientación conceptual de América Latina.*” (Bustelo: 1998: 244).

Según este autor, la ciudadanía asistida es propia de la tradición conservadora, que parte de una visión atomizada de la sociedad, constituida por individuos que persiguen intereses propios, anulando por definición la existencia de un bien público. La ciudadanía se asienta por lo tanto en el derecho civil, delegando los derechos sociales, y concibiendo las políticas sociales como marginales.

De acuerdo con lo explicitado anteriormente, una política desmercantilizadora estaría promoviendo un modelo de *ciudadanía emancipada* (y viceversa), asentada sobre la base de la existencia de un bien público. “*La emancipación es individual, ya que los individuos son autónomos. Pero la emancipación (...) implica una comunidad de argumentos y una responsabilidad por el conjunto: por eso se trata de una emancipación democrática.*” (Bustelo: 1998: 251).

En el presente estudio, coincidimos con los enfoques que analizan al Estado como institucionalidad de las relaciones sociales y a sus políticas como manifestación del estado

² En este sentido, Kymilcka diferencia entre ciudadanía “activa” o “pasiva”. (Kymilcka: 1993).

de las luchas sociales y de la capacidad (o incapacidad) de los diversos sectores sociales de constituir sus necesidades en políticas. Retomando a C. Danani, consideramos que las políticas sociales no existen “por fuera” de la dinámica política de la sociedad; no son externas a ella. Esta conceptualización contiene varias implicancias. La primera de ellas, es que las políticas sociales producen relaciones, lo cual “*redefine y amplía el campo de observación e intervención respecto de las mismas, pues su forma final y total se procesa y adquiere sentido en un continuum que incluye la implementación de las intervenciones*” (Subirats: 1989 citado en Danani; Chiara: 2000: 331). En este sentido, *todo el tiempo se formula - implementa - redefine*.

En segundo lugar, esta conceptualización delimita el ámbito donde se dirimen las políticas, pues “*todos formulan – implementan – redefinen*” (Chiara; Danani: 2000: 332), en oposición a aquellos enfoques que identifican al Estado y sus técnicos como formuladores e implementadores exclusivos de políticas, y a los “beneficiarios” como receptores pasivos de dichas intervenciones. Esta pasividad tiene la capacidad de redoblar el carácter desigual de las relaciones y la posición subordinada de los sectores populares (Chiara; Danani: 2000).

1.2) Cuestión urbana, cuestión social

La denominada “cuestión social” remite al problema de la cohesión social, históricamente resuelta “*en el espacio de la asalarización y las políticas de protección al trabajo y las políticas redistributivas*” (Minujín: 1998: 163). Como condición inherente a la formación del Estado Capitalista Moderno, la cuestión social no se presenta como tal, sino que se expresa y particulariza en problemas sociales, bajo los cuales el Estado delimita su responsabilidad en el ámbito de la reproducción (Grassi: 1999:91).

Sin embargo, entendemos que tales problematizaciones resultan de disputas político – culturales en las que se definen no sólo las características de los problemas sino también los tipos de “soluciones” propuestas. Entonces, los problemas sociales expresan determinados argumentos (de las formas más o menos legítimas de visión y división del mundo social) de los cuales también se desprenden los supuestos relativos a las posibles “soluciones”. Asimismo, tales supuestos y sus “soluciones” se plasman (“toman forma”) en las

instituciones, en las normas y reglamentaciones; en las prácticas. Así, también “*las instituciones son criticadas y puestas en crisis, cuando los parámetros valorativos que las sostienen y ellas mismas son cuestionados en su positividad respecto del bien común o como solución a un problema dado, y cuando el conjunto de esos cuestionamientos alcanza una magnitud tal como para desacreditar a instituciones y normas*” (Grassi: 1999: 82). La capacidad de cuestionar a las instituciones y normas estará dada por el estado de las luchas y conflictos en cada momento histórico particular.

Por su parte, lo urbano puede definirse en relación con el ámbito donde se realiza la reproducción de la fuerza de trabajo en las sociedades capitalistas modernas. La urbanización remite en particular a la articulación espacial de población y actividades, por lo cual el análisis de la vivienda (tal como se propone en este estudio) debe incorporar diversas dimensiones condensadas en ella. En este sentido, consideramos lo urbano - la ciudad - como expresión “territorial” de las relaciones que en ellas se establecen³.

Castells ha complejizado estas definiciones, al reconocer el surgimiento del “*paradigma tecnológico*” que ha reconfigurado las relaciones sociales (Borja; Castells: 2000). Afirma que se dio un creciente desfasaje entre la globalización de la economía y la tecnología (el espacio de los flujos), que define la propia dinámica urbana; con la localización de la sociedad y la cultura (“el espacio de los lugares”). Entre estos dos universos se reconfiguran las tradicionales relaciones de explotación, que obligan a repensar el rol de la política urbana (con fuerte preponderancia en el espacio de los flujos) en articulación con la forma territorial y de organización de la cotidianeidad.

Si lo urbano expresa territorialmente las relaciones establecidas en las sociedades capitalistas modernas, resulta necesario interrogarse acerca del modo como se articulan “cuestión social” y “cuestión urbana”, como manifestaciones de aquella falla estructural que contiene la organización del Estado Capitalista Moderno.

³ Veremos en el punto siguiente las particularidades que asume lo territorial como ámbito de ejercicio del poder. (Punto 2.1 “Espacio urbano y relaciones sociales”).

Los problemas urbanos comenzaron a ser considerados en el momento de la formación de las metrópolis (en el proceso mismo de formación del capitalismo) y fueron problematizados como tales a fines del Siglo XIX. El enfoque de la reforma urbana (surgida a principios del siglo XX) tenía como principal supuesto que el orden social sería engendrado por medio del orden urbano, pensado como un organismo, en el cual cada elemento contribuía para la vida de todo el conjunto y en la cual cada función se realizaba en un lugar distinto. En materia urbana, tal concepción se plasmó en aquellas intervenciones que dividieron el suelo en áreas específicas, para poder separar el espacio de trabajo y de aquellos destinados al ocio, a la vida privada, etc.

El objetivo fue que cada momento de la vida cotidiana transcurriera en un lugar específico. (Topalov: 2004). La regulación del tiempo de trabajo y el disciplinamiento de los trabajadores a las nuevas formas de trabajo impuestas y habilitadas por la organización de la producción, supuso también la distinción entre trabajo y vida, distinción reforzada y constituida como tal en la división entre los ámbitos público y privado. Siguiendo a Topalov, cambiar la ciudad era un modo de cambiar la sociedad y especialmente “*al pueblo*”. En definitiva, esta concepción de la cuestión urbana es congruente con las visiones funcionalistas que primaron en ese período.

La fragmentación de la cuestión social en problemas sociales fue reforzada (y a la vez constituida) por medio de la especialización del saber. Cada problema tuvo como referencia un ámbito de saber específico. Al respecto, Topalov sostiene que las ciencias han construido “*secuencias causales objetivas*” por medio de las cuales han designado ámbitos particularizados de la reforma a principios de siglo. Si unos definen como problemáticas las condiciones de trabajo, otros construyeron su terreno fuera del ámbito del trabajo: se establecieron de este modo las condiciones para la intervención en “la cuestión urbana”. Estas divisiones derivadas de la fragmentación y particularización de la cuestión social implicaron simultáneamente *un conocimiento y un ocultamiento* de las realidades de la vida social, ocultamiento generado por la desarticulación de prácticas que contienen una lógica y coherencia distintas a las asignadas en su problematización (Topalov: 2004).⁴ Tal

⁴ Topalov analiza en este artículo dos políticas (y dos “ámbitos de la reforma”) de principios del siglo XX: el seguro de desempleo y la reforma habitacional. Según este autor, ambas políticas tienen su origen en un proyecto educativo y disciplinario hacia los trabajadores urbanos:

operación desarticuló las prácticas que contenían una coherencia para los sectores populares y dio a los elementos, convertidos en autónomos, un sentido distinto. Desde esta perspectiva, la distinción entre una cuestión urbana y una cuestión social fue el resultado de la construcción de estos ámbitos distintivos de intervención. De este modo, los ámbitos “público” y “privado” se entendieron como esferas de la vida social separadas entre sí.

Interesa tener en cuenta cómo opera y operó tal distinción en una política vinculada al hábitat urbano, delimitando, en contextos particulares, aquellas responsabilidades públicas de aquellas derivadas a las familias. Así, el proceso de división entre estos dos ámbitos resulta históricamente variable y, al poner en juego la satisfacción de necesidades de reproducción en las sociedades capitalistas, es objeto de disputas.

Tal problematización dio lugar al estudio e investigación de lo urbano y la vivienda, temas y problemas que fueron abordados desde distintas disciplinas, en particular la arquitectura, la sociología y más recientemente por la geografía. Cada una de ellas también construyó perspectivas de análisis específicas.

Siguiendo a M. C. Rodríguez (quien a su vez retoma a Schteingart, 1989), tres orientaciones generales fueron desarrollándose a lo largo del siglo XX para abordar la cuestión habitacional y urbana (Rodríguez: 1998: 6). La primera de ellas resultó de concebirla como un problema “físico”. Tal abordaje estuvo presente en la reforma urbana de principios de siglo. Pero también puede asociarse a la denominada “planificación racional” surgida en la década de los sesenta y que dio preponderancia a la planificación entre los urbanistas, bajo la concepción de que *“la eficacia de la planificación regional y urbana iba a suponer una palanca para la mejora social del conjunto de la población”* (Harvey: 2000: 109).

La segunda orientación, predominante en la década del setenta, fue elaborada centralmente por la investigación marxista, en particular por la sociología urbana francesa. La problemática urbana y habitacional fue asociada a la lógica de la acumulación del capital y las contradicciones que ésta genera. Uno de sus referentes fue Manuel Castells, para quien, en sus primeros estudios un “sistema urbano” remitía a la combinación específica de los

erradicar la movilidad e intermitencia en el empleo asalariado y eliminar las residencias tradicionales de sus barrios.

medios de producción, de consumo, intercambio, de los aparatos de dominación y de los procesos de expresión ideológica⁵ (Castells: 1974: 11).

Finalmente, Schteingart se refiere a una tercera orientación, desarrollada durante la crisis de los ochenta, con los “*análisis de procesos específicos de políticas particulares y coyunturales del estado y prácticas de diferentes agentes que afectan la producción capitalista de la vivienda*” (Rodríguez: 1998: 6).

Estas tres orientaciones pueden ser reconstruidas a la hora de abordar las políticas implementadas en nuestro país en distintos períodos, y, en particular, para ver cómo se definió en cada uno de ellos a las villas y sus residentes (Capítulo II).

2) Una aproximación teórica al estudio de una política vinculada al hábitat urbano

Las consideraciones anteriores permiten poner la mirada en un campo particular de la política social, como es el de la política vinculada al hábitat urbano. Para ello, consideramos pertinente desarrollar tres cuestiones centrales, que permiten explicitar los supuestos implicados en el estudio de una política social de estas características.

En primer lugar, nos detendremos en el proceso de producción del espacio urbano – la ciudad – en las sociedades capitalistas modernas y la relación que se establece entre procesos urbanos y relaciones sociales, como marco de referencia inicial para el abordaje de la producción del espacio delimitado por las villas en particular, así como la posición que los distintos actores ocupan en tal producción.

⁵ Siguiendo a Castells, la formación del sistema urbano presenta algunas especificidades para el caso de las sociedades “dependientes”. El autor menciona tres fenómenos centrales: 1) Una especificidad de la estructura de clases derivada de la dinámica del desarrollo desigual, dando origen a una problemática social particular (en sus términos, la de la marginalidad), 2) Una especificidad del proceso de reproducción colectivo de la fuerza de trabajo que determina la no exigencia estructural de la reproducción de una parte de dicha fuerza, desde el punto de vista de la acumulación de capital, y 3) la asistencia pública, al nivel del consumo, para las masas populares. Siguiendo a este autor, es en la investigación empírica que tales cuestiones deben ser precisadas y revisadas. (Castells, 1974: Prólogo).

En segundo lugar, proponemos recuperar la propuesta teórica y metodológica de L. Wacquant, referida a la construcción socio-estatal del espacio urbano⁶, como forma de abordaje de las relaciones sociales y su “territorialización”. Tal construcción (en la que el Estado se encuentra compelido) implica al propio sujeto e invita a reflexionar, en particular, en torno a las trayectorias y perspectivas de futuro de los sujetos residentes en villas de emergencia.

Finalmente, caracterizamos tales intervenciones en un contexto histórico - político particular, coincidente con el período de hegemonización y consolidación del Estado Neoliberal Asistencialista⁷.

2.1) Espacio urbano y relaciones sociales

Si la ciudad expresa el proceso de urbanización, simultáneamente, la forma que ésta adopta delimita las condiciones en que se realizan las actividades económicas, culturales, sociales, y políticas: “*Diremos que la sociedad recrea su espacio sobre la base de un espacio concreto, en todos los casos ya provisto, establecido en el pasado*” (Soja, 1987: 10).

Entendemos que la ciudad se constituye en formadora y continente de relaciones sociales y de la vida social, como objeto de disputas y conflictos inherentes a ella. Nosotros diremos que la ciudad es la forma urbana que asumen las relaciones sociales y que, en este sentido, “hacer ciudad es hacer sociedad”⁸.

La noción de espacialidad desarrollada por Soja tiene por objetivo problematizar la producción del espacio, cuya dinámica no se reduce al aspecto físico (el territorio en su sentido estricto), sino que requiere pensar su construcción cognitiva y representativa. Bourdieu ha analizado este proceso, abordando el modo como el espacio social (como

⁶ L. Wacquant se detiene en el estudio de la construcción socio-estatal del espacio físico y simbólico del gueto norteamericano tomando en cuenta las transformaciones ocurridas en él entre los años 70 / 90. Si bien esta realidad remite a condiciones diferentes, se asume su aporte metodológico. (Wacquant: 2001)

⁷ Ver: Grassi, Neufeld: 1994.

⁸ J. Donzelot: Seminario “La nueva cuestión urbana” organizado por el Centro Franco-Argentino de Altos Estudios. Octubre de 2000.

representación del espacio de relaciones entre posiciones) se “objetiva” en el espacio físico, favoreciendo la naturalización de las desigualdades derivadas de la particular distribución de capitales.

Con *espacialidad de las prácticas* nos referiremos, entonces, a que toda práctica⁹ al tiempo que está social y temporalmente contextualizada, es reformulada por los agentes. Si por un lado los agentes reconocen ese “*uso social asignado al espacio*”, también lo recrean, disputan, impugnan o reformulan.

Finalmente, “*Debido al hecho de que el espacio social está inscripto a la vez en las estructuras mentales, que son en parte el producto de la incorporación de las primeras, el espacio es uno de los lugares donde se afirma y ejerce el poder, y sin duda en la forma más sutil, la de la violencia simbólica como violencia inadvertida (...)*” (Bourdieu: 1993: 122). El “efecto de lugar” al que alude Bourdieu remite a los procesos que colaboran en la construcción de “la espacialidad” así definida: el hábitat forma el hábitus, construyendo categorías de percepción y evaluación; y simultáneamente el hábitus forma el hábitat, al significar el uso social que se le da al espacio. Por medio de la experiencia se articulan y alimentan espacio físico y estructuras mentales y a la vez, su correspondencia favorece su naturalización, proceso que excede a una villa pero que simultáneamente redefine el espacio demarcado (objetiva y subjetivamente) por la villa (Bourdieu, 1993: 119). Si el espacio físico se constituye en un ámbito de ejercicio del poder, debe ponerse en el centro del debate al Estado y su capacidad de imponer y constituir los sentidos asignados al espacio, y en particular a los sujetos que lo habitan.

2.2) La construcción socio-estatal del espacio urbano

El planteo del problema en los términos expuestos obliga a poner en el eje de discusión en esta producción del espacio urbano, al Estado y a los propios sujetos. Esta preocupación toma mayor fuerza cuando el objeto y sujeto de la política se encuentran físicamente delimitados, como ocurre con las villas de emergencia y, centralmente, con sus habitantes.

⁹ Práctica entendida como acción y discurso. Si bien estos elementos pueden ser analíticamente diferenciados, en la vida cotidiana éstos resultan indisolubles. Por lo tanto, al referirnos a prácticas lo haremos en tanto “prácticas discursivas”

La propuesta teórico-metodológica de L. Wacquant para el estudio del gueto norteamericano, permite pensar en tramas de actores interrelacionados en múltiples dimensiones, incorporando en el análisis las relaciones entre agentes situados en el interior y exterior del gueto. Para este autor, las explicaciones y fundamentos que permiten caracterizar su transformación, no pueden encontrarse en el gueto sino fuera del mismo. Se trata de reconocer “*los factores externos que reconfiguran el territorio social y simbólico dentro del cual los residentes del gueto se (re)definen y hacen lo propio con la colectividad que forman*” (Wacquant: 2001: 41). Wacquant recuperó varios conceptos acuñados por Norbert Elías por medio de la “*sociología figuracional*” (Elías: 1998) para comprender las transformaciones ocurridas en los guetos norteamericanos en las últimas décadas.

Si bien la villa constituye una configuración social claramente diferente del gueto que estudia Wacquant, los conceptos de “proceso” y “figuración”, remiten a la necesidad de incorporar en el análisis la relación entre agentes situados en el “interior” (villa) y exterior (gobierno local, barrio, ciudad) antes que acudir a conceptos meramente descriptivos (Elías: 1998; Wacquant: 2001).

Priorizar la noción de *proceso*, no reductible al estado de las cosas, permite visualizar la situación de la villa y de las intervenciones del Estado en ella como un sistema de fuerzas dinámicas. La noción de *figuración* intenta superar la tendencia a abordar problemas por medio de recortes artificiales, a concebir la realidad fraccionadamente. Así, propone pensar en tramas de actores interrelacionados en múltiples dimensiones, a la vez que pone de manifiesto una de las mayores dificultades de las ciencias sociales: la incapacidad de pensar la experiencia y los procesos sociales como multidimensionales.

Si bien las condiciones que este autor analiza no son similares ni comparables con aquellas que se presentan en las villas de la ciudad (el carácter racial sin duda es un primer elemento distintivo), su enfoque del problema resulta fértil para poner la mirada en el Estado y en los actores estatales vinculados a la política de Radicación de Villas en particular, para analizar el proceso de reconfiguración socio-territorial de las villas de emergencia.

En este sentido, nos proponemos analizar en qué medida estas políticas tendieron a lo largo de dos décadas a fortalecer una división territorial y social, simultáneamente. División que, como recuerda Wacquant para el gueto norteamericano, “es una separación de “mundos vividos”, no de “sistemas”, para usar una distinción conceptual elaborada por Habermas. Esta distinción se refiere a “*las experiencias y relaciones concretas de sus ocupantes, no a los lazos subyacentes que los anclan con firmeza al conjunto metropolitano, si bien en la modalidad de la exclusión.*” (Wacquant: 2001: 39). Consideramos que este enfoque permite pensar en el entramado de relaciones construido por medio de la política de radicación y su particular incidencia en la división social y territorial de las villas. Asimismo, estas consideraciones resultan válidas para interrogarnos acerca de la construcción colectiva de los límites y las posibilidades de futuro de los residentes de las villas. Lo anterior permite interrogar a una política estatal acerca de las limitaciones y posibilidades de futuro de sujetos concretos, en un contexto socio - habitacional en el cual “*sus residentes están cada vez más desposeídos de los medios de producir sus propias identidades colectivas e individuales*”. (Wacquant: 2001: 42). En este contexto (como experiencia cotidiana) se concretan y construyen, objetiva y subjetivamente, las expectativas familiares - y comunitarias - con respecto al futuro. Se trata de experiencias que limitan o frustran posibilidades de dar lugar al desarrollo de un proceso de reproducción ampliada de la vida como escenario deseado (Coraggio: 1999).

3) El origen de una necesidad. Las políticas habitacionales.

El acceso a la vivienda urbana se subordina a su definición como mercancía transable en el mercado. Por un lado, el Estado ampara tal condición constituyéndose en el garante mismo de la propiedad privada bajo distintas formas legales que encuentran su origen en ella. También el Estado define el uso (y las condiciones del uso asociadas a la propiedad) tanto del suelo como de lo que se haya construido en él, por medio de normativas y legislaciones específicas. Simultáneamente asume la necesidad de la vivienda y, en consecuencia, su constitución en “derecho” de los ciudadanos.

David Harvey analiza el valor de uso y de cambio que contiene toda mercancía, para el caso de la tierra (urbana), la vivienda y sus mejoras. Según este autor, el valor de uso de la vivienda se asocia a su perdurabilidad y localización:

- La vivienda brinda alojamiento, una cantidad de espacio para uso exclusivo de sus habitantes, intimidad, un medio de almacenar la riqueza.
- La vivienda brinda una mejor o peor localización con respecto a lugares de trabajo, zonas comerciales, lugares de status social, focos de polución. (Harvey: 1977: 160-166).

Estas consideraciones inscriben la problemática habitacional en un contexto más amplio por lo que no puede ser considerado un problema “individual”, como surge de la conceptualización ofrecida por D. Harvey. Pensarla en términos individuales opaca el carácter colectivo de la problemática habitacional y cuya expresión más amplia es la ciudad (Rodríguez: 1998). A la vez, el acceso a una vivienda por medio de una política pública no se restringe únicamente al acceso a dicho bien. Por lo anterior, **nos referiremos preferentemente a políticas sociales vinculadas al hábitat urbano antes que a políticas de vivienda.**

En el mismo sentido, Yujnovsky entiende por vivienda a una configuración de servicios que deben dar satisfacción a necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, entre otras (Yujnovsky: 1984: 17). Este autor define la vivienda en relación con la infraestructura urbana, es decir, en función de la accesibilidad relativa a establecimientos de salud y educación, a los lugares de empleo, de compra, etc. Por lo tanto, se entiende que el concepto de déficit habitacional

incorpora otros elementos que superan la “falta de un techo”, vinculando tal necesidad a una integración más amplia, en relación con el acceso a los servicios de infraestructura.

Se desprende de lo anterior que el acceso a la vivienda y en particular al hábitat urbano, se encuentra fuertemente determinado por las características de la estructura social, esto es, por la naturaleza del sistema social, las relaciones sociales y la acción del Estado. A la vez, el acceso a este bien mediante el mercado queda restringido para la población de bajos ingresos, y requiere la intervención del estado, justificada en el “derecho”. Villas miseria, asentamientos, hoteles y pensiones, casas tomadas, alquileres “ilegales”, etc. hacen referencia a estrategias habitacionales que desarrollan los sectores populares para resolver esta carencia, a la vez que son consecuencias del desigual acceso de la población a este bien.

Entendemos que el análisis de la problemática habitacional está asociado, por un lado, a las condiciones establecidas y amparadas por el Estado por medio de la legalidad. Esto es especialmente relevante para el estudio de la situación de las ocupaciones de tierras públicas o privadas.

3.1) Políticas sociales y villas de emergencia

Debido a las características que asume este estudio, resultan especialmente relevantes las tomas de tierras en su forma individual o colectiva¹⁰, situación que genera otras contradicciones y tensiones, en particular un problema de orden jurídico al enmarcarse en condiciones de ilegalidad, pues transgreden el principio de propiedad privada¹¹.

En particular, la Constitución Argentina considera el acceso a la vivienda un derecho; pero, como se explica en el punto anterior, su acceso se encuentra restringido para quienes no

¹⁰ En el caso argentino, suele distinguirse entre “villas miseria” y asentamientos” en relación con el modo cómo fue realizada la ocupación de la tierra.

¹¹ Según Clichevsky, algunas Constituciones Latinoamericanas han definido una “función social” de la tierra. Tal es el caso de Brasil, Colombia, Venezuela y Perú, quienes diseñaron distintos instrumentos legales que establecen restricciones y obligaciones sobre la tierra en virtud del interés general. Por su parte, la Constitución Argentina no contempla una “función social” del suelo urbano ni tampoco ésta fue prevista en la reforma de 1994. Otros países. Similar es el caso de México, Chile y El Salvador. (Clichevsky: 2000: 20)

pueden disponer de ella por medio del mercado o de subsidios estatales. Entonces, la ocupación de tierras públicas o privadas es tolerada por el Estado, desde la restitución del régimen democrático. Ello mantiene una permanente tensión entre el derecho al espacio (derecho a residir y hacer uso de los bienes y servicios que provee la ciudad para poder reproducirse social y biológicamente) y la condición de legalidad que impone el principio de la propiedad privada en ellas.

Oscar Oszlak describe y analiza esta tensión tomando en cuenta las condiciones de uso y acceso al espacio urbano: *“La posibilidad de ejercer el derecho al espacio reconoce una gradiente que va desde la propiedad privada hasta la ocupación ilegal amparada o tolerada por el Estado, pasando por una serie de situaciones intermedias en las que dicho derecho sufre limitaciones temporales, contractuales o de otra índole. Esto plantea, desde ya, una primera distinción entre sectores de la población con diferentes “títulos” para el ejercicio del derecho al espacio, que no se agota en la dicotomía propietarios -no propietarios”*(Oszlak: 1991: 24).

La condición de legítimo reclamo (pero no legal) reconoce una zona gris en la que pueden ubicarse múltiples categorías que limitan o amplían la noción misma del derecho al espacio urbano, ampliando o restringiendo el acceso a estas formas de apropiación según múltiples categorizaciones, presentes en las disputas de los agentes y cuyo alcance estará dado por el estado del conflicto y la negociación.

Simultáneamente, de tales estrategias surge un espacio de lucha política en el que se confrontan la ilegalidad con la legitimidad. Ilegalidad que proviene de la ley positiva que resguarda la propiedad privada y que es el fundamento utilizado para demandar y reprimir a los ocupantes. La legitimidad se apoya en la conciencia de justicia social, en la noción de derecho y ciudadanía y del Estado como garante de tales derechos. (Fara: 1987: 280)

La ocupación de tierras privadas o públicas implica una relación directa con el Estado, a la vez que sitúa el problema en la órbita política. En este sentido, resulta interesante recalcar que, en general, la toma de tierras, si bien es concebida una transgresión a la ley, es en general “aceptada” (excluyendo, durante los períodos autoritarios ocurridos en la década del 70’ en la Argentina, momento en que prevalece la política de erradicación de villas), si bien

entre los ocupantes está presente el temor al desalojo, debido al conocimiento de estar habitando tierras de manera “ilegal”. Tal vez es en el acceso a la vivienda donde mejor se expresa la contradicción entre acumulación y legitimación.

Es por ello que, efectivamente, el análisis de una política vinculada al hábitat urbano, y específicamente aquella destinada a la población residente en villas, debe poner en el centro del análisis las “manifestaciones” de la legalidad y el modo como ésta se expresa en las disputas de los agentes. *“El proceso histórico en el que el Estado capitalista se constituyó en monopolio de la producción del derecho es el mismo en que el derecho es separado de lo político. Esta separación, [...] está inscripta en las estructuras normativas e institucionales del derecho”*.(Sousa Santos: 1998b: 193).

Siguiendo a este autor, este proceso se tradujo en la individualización y atomización de los conflictos, lo cual también supuso la atomización de sus soportes y protagonistas. Esto es válido para todas las dimensiones de la vida social pues, desde el momento de configuración del Estado capitalista moderno, la creación del derecho como mediación de lo político-económico es constitutivo de todos los actos e intervenciones implicados en él. En determinados períodos históricos, sin embargo, el estado de la lucha social ha favorecido procesos colectivos de reclamos de derechos y reivindicaciones.

Esta relación, que se expresa en la política del Estado y se manifiesta en la articulación entre sus agentes y los grupos sociales excluidos de toda política habitacional, varía de acuerdo con la coyuntura política, desde el reconocimiento e integración de las demandas como políticas de Estado, hasta la represión de los sectores populares. Yujnovsky destaca al respecto que entre estos dos extremos *“existe una amplia gama de situaciones reales, concretas, complejas y contradictorias que incluso pueden hacer coexistir diferentes políticas en un mismo organismo agente de la política estatal”*(Yujnovsky: 1984: 187). Las cuestiones tratadas hasta aquí dejan entrever la complejidad que caracteriza y constituye el derecho al acceso al hábitat urbano, y la capacidad de efectivizarlo por medio de las políticas sociales.

4) Política urbana y política vinculada al hábitat en el contexto del Estado Neo liberal Asistencialista.

En el marco de un proceso que se desarrolló a nivel mundial, en la década de los 70' y 80' se impuso un nuevo modelo de acumulación y legitimación que supuso la organización del Estado en torno de un modelo de corte neo-liberal.

Alberto Minujín describió los diferentes factores que contribuyeron en este período a una distribución regresiva del ingreso: el problema de la deuda externa fue sin duda el condicionamiento más importante de la economía nacional, el flujo masivo de capitales centrados en el mercado financiero, las transferencias realizadas por el Estado a los grandes grupos económicos y la regresividad de la estructura impositiva. (Minujín: 1992: 17).

Para el conjunto de las economías latinoamericanas, comenzó una etapa de reestructuración. El “Consenso de Washington” delineó los cambios que las economías latinoamericanas debieron realizar: su apertura al comercio internacional, desregulación de los mercados, reforma estatal, con principio en el superávit de las cuentas públicas, privatización de los servicios y empresas estatales, y una confianza ciega en las leyes del mercado. El ingreso al Plan Brady condicionó a la economía argentina, logrando que se cumplieran con los mandatos establecidos en el Consenso de Washington.

Las políticas implementadas en el país por los distintos gobiernos favorecieron el desarrollo de un modo particular de organización del Estado en lo referente a la reproducción de la clase trabajadora: necesidades sociales tales como la salud, educación y múltiples dimensiones de la vida colectiva, fueron redefinidas como ámbito de la vida privada.

Este proceso comenzó en nuestro país bajo la violenta dictadura militar de 1976, cuyos objetivos se orientaron a hacer funcionales las estructuras económico-sociales a las exigencias de la nueva organización del Estado. Objetivos necesariamente acompañados de procesos político-ideológicos que hicieran posible la aceptación de las nuevas “reglas del juego” por parte de los miembros de la sociedad. En palabras de E. Grassi, la dictadura

impuso un nuevo orden que supuso “...la cancelación de la condición de “sujetos” de los trabajadores (...) para reafirmar la condición de mera mercancía de la fuerza de trabajo, cuyo valor se determina en “el libre juego del mercado”. Este proceso de “re-mercantilización” se acompañó de otro: “la privatización de la vida”. Es decir, la negación de toda categoría histórico-social más allá del individuo en el mercado y de su ámbito “natural” de reproducción y mantenimiento: la familia”.(Grassi: 1992: 142).

En síntesis, estas transformaciones expresaron un nuevo orden de relaciones entre el capital y el trabajo, e implicaron la reestructuración del ámbito no únicamente “económico”, sino a las diferentes dimensiones de la vida social.

Los procesos iniciados durante la dictadura militar, tendieron a agudizarse en los años posteriores, donde las medidas tomadas por los sucesivos gobiernos reforzaron el modelo de Estado Neo-liberal asistencialista: privatización de las empresas estatales, y desregulación de los mercados, flexibilización laboral, políticas sociales focalizadas en los sectores de menores ingresos, redefinieron cotidianamente el ámbito de lo público y lo privado, fortaleciendo la idea del individuo enfrentado al mercado, asignador legítimo de recursos. En el contexto del “ajuste estructural”, los bienes y servicios, cuyo acceso son concebidos como derechos, tienden a ser redefinidos como mercancías.

Algunos autores sostienen que la contradicción acumulación/legitimación se “resolvió” en la actual organización del Estado, mediante la naturalización de las desigualdades y despolitización de los problemas sociales. “*La exclusión social ya no es negada u opacada ideológicamente: es una variable integrada estructuralmente al modelo neo-liberal*” (Grassi: 1996: 28).

Las transformaciones mencionadas se expresaron también en una concepción individualizada de la reproducción, cuya responsabilidad recayó sobre el individuo. El sujeto colectivo, se desagregó en individuos particulares, acarreado en consecuencia procesos de desmovilización al percibir los problemas y necesidades sociales como meramente individuales, y, simultáneamente, al concebir la pobreza como hecho normal y natural.

A continuación proponemos introducir las características de las intervenciones urbanas y habitacionales del Estado en las dos últimas décadas, tomando a la propia ciudad como objeto de discusión e intervención.

4.1) Intervenciones urbanas

El proceso de consolidación de determinado orden de relaciones se expresa en distintos ámbitos. A los fines de este estudio, sin embargo, interesa destacar aquellos vinculados al ordenamiento urbano y su expresión particular en materia de políticas urbanas, con especial interés en lo acontecido en la Ciudad de Buenos Aires.

Siguiendo a Mignaqui y Elguezabal, entenderemos por intervenciones urbanas a *“aquellas acciones de iniciativa pública o privada que producen o han producido transformaciones en la organización del espacio urbano, ya sean de naturaleza física, y por lo tanto visibles y mensurables (edificios, equipamientos, redes viales, etc.) como de naturaleza jurídica o administrativa (decretos, leyes, ordenanzas, normas, códigos, etc.)”* (Mignaqui; Elguezabal: 1997:228)

El estudio de las autoras señala que la Ley de Reforma del Estado y Emergencia Económica de 1991, cristalizó las transformaciones iniciadas en el período autoritario. Esta redefinió la concepción de la gestión territorial y la práctica urbanística vigente¹². Previo a ello *“prevalcía en los urbanistas y planificadores urbanos de la época una visión global sobre la ciudad y su área metropolitana y se pensaban estrategias a mediano y largo plazo en concordancia con el modelo desarrollista imperante”*. (Mignaqui: 1997: 224)

Si en la década del 60 el Estado aún asumía un rol protagónico en el ordenamiento territorial, manteniendo coherencia entre los objetivos de gobierno y de desarrollo socio-económico de la ciudad, una década más tarde, *“la modalidad “iniciativa pública” - “desarrollo privado” marcó un corte cualitativo en relación con los roles del Estado referentes a las concepciones y prácticas urbanísticas precedentes”*. (Mignaqui: 1997: 224)

¹² En el estudio de referencia las autoras confrontan dos momentos históricos y dos instrumentos urbanísticos (plan piloto y código de planeamiento actual) sobre dos áreas de la Ciudad de Buenos Aires: Parque Almirante Brown y Puerto Madero.

Tomando como referencia lo ocurrido en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Pirez señala que durante el gobierno de facto el Estado se limitó a facilitar las acciones privadas: “La Ciudad tiende a ser definida no solamente como ámbito de realización de negocios, sino como su objeto mismo”. (Pirez: 1994: 80). La Municipalidad promovió diversas obras, realizadas por medio de la privatización de construcciones públicas y el sistema de concesiones. Los espacios públicos fueron concebidos como espacios de inversión privada.

En este mismo sentido, se entiende que la planificación y definición de lo urbano en el período de referencia se asoció no sólo al predominio de la “planificación racional”, sino que implicó su subordinación a los requerimientos del capital, en forma violenta durante la última dictadura, y bajo la hegemonía del neoliberalismo, en las décadas siguientes. D. Harvey argumenta al respecto que *“no fue la devoción hacia los principios de la planificación lo que produjo tantos resultados terribles sino la subordinación de los planificadores a los imperativos del mercado, que ha continuado produciendo la zonificación de las ciudades con tanta rigidez bajo condiciones posmodernas como lo hicieran bajo las modernas”*. (Harvey: 2000: 110)

Estas redefiniciones fueron acompañadas por distintas prácticas que tendieron a restringir la ciudad para “habitantes selectos” (Pirez: 1994: 79), cuya máxima expresión fue la erradicación de villas en la Ciudad de Buenos Aires durante el período autoritario.

El resultado de las intervenciones iniciadas en la década del 70 sobre el territorio y la ciudad, fortalecidas en las décadas posteriores, favorecieron la consolidación de áreas rentables y no rentables en la ciudad, y pusieron de manifiesto una acción desigual del Estado en la producción del espacio urbano. A los fines del presente estudio, pueden mencionarse tres intervenciones dispuestas en el ámbito nacional, con importantes consecuencias para la ciudad, a partir de su particular implementación:

- La sanción del Código de Planeamiento Urbano por Ordenanza nro. 33.387 de 1977. Como sostiene P. Pirez, esta normativa se propuso reducir el precio especulativo de la tierra, regular la densidad en función del tipo de distrito, establecer distritos de acuerdo

a tipos de uso del suelo, promover una adecuada distribución de la población preservando tierra para equipamientos sociales. Sin embargo, la aplicación de esta norma tuvo efectos negativos: aumentaron las diferencias entre zonas, la determinación de usos no conformes de pequeños servicios¹³ incrementó el precio de la vivienda al disminuir el número de unidades por edificio. Este autor argumenta que estas medidas, junto a otras, contribuyeron a modificar el perfil de la población de la Capital Federal.

- La privatización de los servicios públicos de electricidad, agua, teléfono, gas, transformados de esta manera en monopolios privados. Coraggio señala que tal privatización puso de manifiesto una contradicción central entre servicios denominados públicos transformados con estas medidas en negocios privados, y, por lo tanto, ajenos a demandas sociales “insolventes”. (Coraggio: 2000: 58).

- La privatización de espacios públicos: vinculado a lo anterior, pero especialmente relevante, debe mencionarse una nueva modalidad de apropiación y uso del espacio urbano, expresado en la cesión y venta de tierras públicas a privados, que generó la pérdida constante de espacio público. Como fuera señalado previamente, estas disposiciones formaron parte de las medidas implementadas por medio de la Ley de Reforma del Estado y de Emergencia Económica. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, estas medidas se adoptaron rápidamente y se manifestaron en un programa de concesiones y privatizaciones de fuerte impacto sobre el espacio urbano (Jardín Zoológico, Centro Cultural Recoleta, Puerto Madero, etc.) (Mignaqui: 1997; Pirez: 1994). También se concesionaron las autopistas a empresas privadas en la década del 90. P. Pirez afirma que incluso, no se establecieron regulaciones de ningún tipo, por el contrario, “*la función de control también fue privatizada entregándose a empresas consultoras, Los plazos de las concesiones también favorecieron a las actividades privadas*”.(Pirez, 1994: 82). El nuevo Código de Planeamiento Urbano estableció asimismo, la construcción de autopistas en la Ciudad de Buenos Aires, el que requería inicialmente 15.000 expropiaciones.(Pirez:1994; Yujnovsky: 1984).

La modalidad de las intervenciones urbanas adoptada durante estas dos décadas se definió progresivamente por el eje de la “modernización urbana”, priorizando áreas de especial

¹³ El CPU discrimina tipos de uso del suelo y lo construido: uso industrial, residencial, etc.

interés económico y productivo en desmedro de las zonas más desfavorecidas de la Ciudad¹⁴.(Mignaqui: 1997: 132). Esta caracterización es afín a la noción de hábitat deficitario que desarrollaremos más adelante (Capítulo II).

Por su parte, a partir del análisis de la normativa urbana y de las excepciones al código de planeamiento urbano solicitadas y aprobadas por el GCBA para el período 80-95, N. Clichevsky, argumentó que *“Las modificaciones al código y las excepciones han servido para que pudieran realizarse grandes inversiones, aparecieran consorcios de constructoras (...) no se puede negar que las políticas urbanas han servido para polarizar más a la ciudad”* (Clichevsky: 1996: 136).

Las observaciones de Clichevsky invitan a pensar esta construcción – o el fortalecimiento – de determinado orden de relaciones desde la normativa urbana, definiéndola como objeto de disputa: la planificación “real” de la ciudad está supeditada a las excepciones al Código de Planeamiento Urbano y a la interpretación particularizada de las normas que éste instituye. (Clichevsky: 1996: 132).

El resultado de esta política urbana fue una transformación socio-territorial que dividió a la ciudad entre un “espacio moderno”, espacio de la ciudad global, y otro espacio de modernización excluyente, en el cual las acciones del Estado frecuentemente se restringieron a garantizar las condiciones generales de la producción (obras viales e infraestructura, por lo general). (Mignaqui: 1997:133)

4.2) Políticas sociales de vivienda y vinculadas al hábitat

Evidentemente, las políticas sociales de vivienda, o aquellas vinculadas al hábitat urbano, se condicen con la descripción realizada en el punto anterior, en tanto expresaron un proyecto político más amplio, instaurado en el período de hegemonía neo-liberal.

¹⁴ En el año 1998 fue creada la Corporación Buenos Aires Sur (GCBA) en el año 98 tuvo por misión promover el desarrollo humano y económico equilibrado del sur y evitar y compensar las desigualdades zonales dentro del territorio de la Ciudad de Buenos Aires. Información extractada de la página web de la Corporación Buenos Aires Sur: <http://www.corpbsassur.gov.ar/>.

El FONAVI resulta en el principal recurso nacional destinado a obras de vivienda, por lo cual nos detendremos en sus características y en las redefiniciones dispuestas entorno de este recurso en la última década. Nos referiremos luego al contexto de surgimiento de la política de radicación de villas en la Ciudad de Buenos Aires.

4.2.1) El Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)

El FONAVI constituye el principal recurso destinado a la construcción de viviendas “de interés social” en el país desde 1972. Fue creado por la ley 19.929 y en los años posteriores a su creación el caudal de recursos destinados a este Fondo fue aumentando considerablemente. Históricamente el FONAVI definió como población-objetivo a *“aquellos grupos familiares carentes de vivienda que no pueden acceder a ella, ya sea por el ahorro personal o por el crédito más bajo que fijen las operatorias del Banco Hipotecario Nacional (BHN)”*¹⁵. Sin embargo, a partir de la crisis del sistema previsional, el Estado Nacional suscribió con los Estados Provinciales un acuerdo de reasignación de los impuestos coparticipables, que se destinaban al FONAVI. El Acuerdo Interestadual (ratificado por la Ley 24.130 de 1992) estableció una retención del 15% de la masa de impuestos coparticipables para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales.

La ley nro. 24.464, sancionada en 1995, referida al “Sistema Federal de Vivienda”, adecuó la antigua Ley FONAVI a las nuevas disposiciones. La nueva legislación introdujo importantes modificaciones al Fondo, en especial en lo relativo al origen de los recursos que lo conforman y también en los tipos de operatorias contempladas. Detallamos a continuación sus principales contenidos.

1. Recursos de financiamiento. El mayor recurso de financiamiento para la construcción de viviendas de interés social lo constituye el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), el cual es recaudado por medio de los impuestos imputables sobre los combustibles. Hasta 1992 los recursos provenían de una contribución sobre las remuneraciones a cargo del empleador público y privado (5%) y de los importes tributados por los trabajadores autónomos (20%).

¹⁵ Cuyo interés por resolver la situación habitacional de sectores de bajos recursos resulta cuestionable a partir de la privatización sugerida por el Banco Mundial. (CELS – SERPAJ: 2000).

2. Consejo Nacional de la Vivienda. Se establece la creación del CONAVI, a los efectos de reconocer una institución responsable de la coordinación y control de la planificación del Sistema Federal de Vivienda implantado. Este organismo es el responsable de la planificación y evaluación del Sistema Nacional de la Vivienda.

3. Subsidio a la demanda. Se establece que el 15% del fondo otorgado a cada provincia sea utilizado para financiar viviendas terminadas por medio de créditos hipotecarios. Este porcentaje debe representar, a los tres años, el 45% del fondo. Con esta medida se pretende eliminar en parte a los organismos intermediarios (centralmente las empresas constructoras), cuya presencia aumentaría los costos de producción de viviendas. Hasta 1992, la política implementada por medio del FONAVI se restringía a la producción de conjuntos habitacionales por parte de empresas privadas y financiadas por el Estado a través de créditos subsidiados (Cuenya: 1997: 27). El acceso a la vivienda estaba signado por la necesidad del beneficiario de cubrir la amortización del crédito, lo cual excluía a las personas con menores ingresos, paradójicamente, aquellos que por lo general carecían de una vivienda adecuada.

4. Federalización del sistema. Mensualmente, el Tesoro Nacional debe girar a las provincias (en general a los Institutos Provinciales de Vivienda) un monto estimado en función de un “coeficiente de distribución” (modificable cada dos años, según lo establece la misma ley) a cada provincia¹⁶, por medio de la Secretaría de la Vivienda (dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social). En relación con el FONAVI, se destaca que es responsabilidad de los organismos ejecutores de cada jurisdicción provincial el otorgamiento de aptitudes técnicas y financieras de cada proyecto.

La denominada descentralización supuso, en el caso del FONAVI, delegar a las provincias las responsabilidades en torno del uso y manejo de los fondos. Si antes el Gobierno Central determinaba tanto el presupuesto como los programas a realizar en cada jurisdicción, la nueva ley estableció que, si bien la recaudación y asignación del fondo sigue siendo de orden nacional, una vez distribuido, las provincias son responsables de diseñar los

¹⁶ El coeficiente más elevado es el de la Provincia de Buenos Aires (14,50) y el más bajo el de la Ciudad de Buenos Aires (1,30).

programas y definir la población afectada por los diferentes proyectos a realizar. De esta manera, puede inferirse que en este caso específico, se tendió más hacia una desconcentración “administrativa” que a una descentralización, si se entiende por descentralización que “*su nivel, características, financiamiento y administración dependen enteramente del gobierno local.*”(Carciofi; Beccaria: 1999: 25). Debemos destacar que los recursos siguen siendo centralizados. Sin embargo, cada provincia incorporó al presupuesto otros recursos provinciales que complementaron los montos asignados en el nivel nacional, apoyando así la refiguración de los recursos necesarios en cada provincia para atender el problema habitacional.

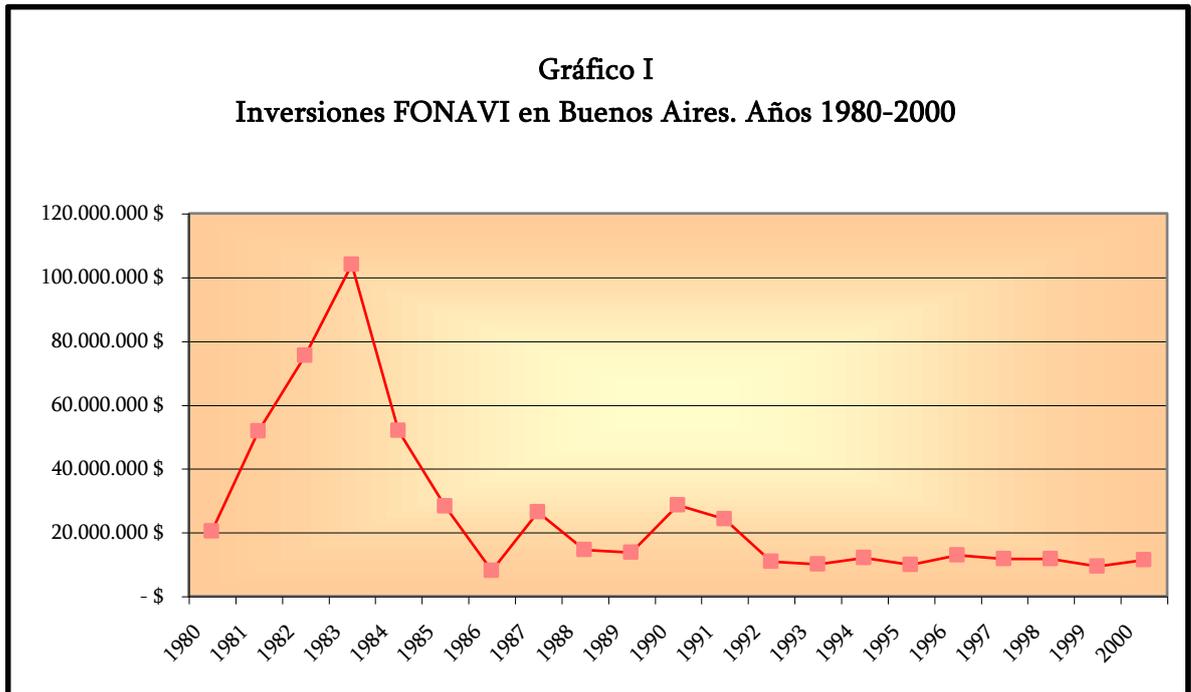
La velocidad con que se implantó la descentralización del FONAVI en el país, implicó la responsabilización de las provincias en el manejo y control del recurso, muchas veces sin que éstas contaran con una estructura institucional o con los recursos humanos necesarios para atender a las nuevas responsabilidades que les fueron delegadas.

B. Cuenya y M. C. Rodríguez señalan que las modificaciones introducidas por medio del Sistema Federal de Vivienda conceptualizaron al problema del FONAVI – y por ende habitacional - como un problema financiero. En efecto, la descentralización del sistema tuvo por objetivo central sortear obstáculos financieros del Estado Nacional, y a la vez adecuar la política de vivienda a los lineamientos establecidos por el neoliberalismo (Cuenya: 1997: 37). Esta lectura de las modificaciones realizadas al FONAVI se corresponde con la política de ajuste estructural descripta precedentemente (Punto 4). De hecho, la modificación del FONAVI fue impulsada ante la necesidad de resolver la crisis del sistema previsional.

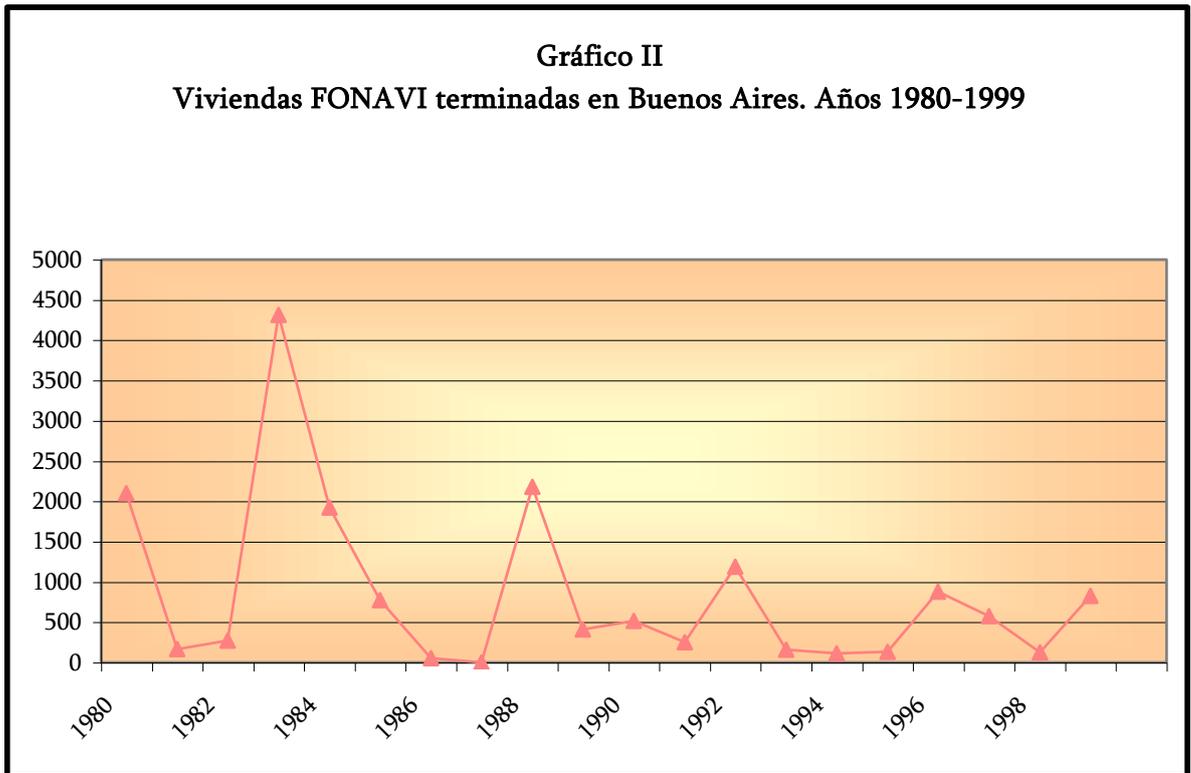
Esta reestructuración del FONAVI también redefinió la figura del sujeto beneficiario, instalando la problemática como una cuestión de orden privado (Rodríguez: 1998: 67). El progresivo pasaje de la construcción de viviendas subsidiadas a la adquisición de créditos hipotecarios establecido por la ley tendieron a individualizar tanto la compra como la “gestión” a realizar.

Como se observa en los gráficos anexos, la inversión del FONAVI en la década del 80 en Buenos Aires fue fluctuante (con un importante pico en el año 1983) y decayó

drásticamente en la década del 90 (gráficos I y II). También el número de viviendas construidas en el período se redujo. El recorte de los recursos destinados al FONAVI, por otro lado, no parece mostrar una evolución que desmienta esta tendencia. Se observa en ambos cuadros una importante caída de las viviendas terminadas en el período 1990-1999, y que encuentra un promedio anual menor a la media histórica de producción de viviendas terminadas.



Fuente: Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI).



Fuente: Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI)

Con respecto a la Ciudad de Buenos Aires, el organismo ejecutor del FONAVI es la Comisión Municipal de la Vivienda¹⁷. En cuanto a la construcción de viviendas con este Fondo en el período analizado, se observa que, por un lado, el número de viviendas construidas y el financiamiento se encuentra por debajo de la media histórica. Tampoco a lo largo de los últimos años esta situación se ha revertido. El siguiente cuadro permite observar la fluctuación en el número de viviendas terminadas.

Cuadro I
Viviendas nuevas y superficie cubierta de las obras construidas por la Comisión Municipal de la Vivienda en la Ciudad de Buenos Aires – Años 1990 – 2001

AÑO	TOTAL VIVIENDAS	SUPERFICIE TOTAL	SUPERFICIE POR VIVIENDA (m2)
1990	1025	35.705	34,83
1991	1110	74.030	66,69/66,83
1992	102	6.887	67,51
1993	58	3.310	52,6
1994	209	15.829	75,73
1995	390	33.354	85,52
1997	230	16.520/16.685	71,82/75,54
1998	564	39.906	70,75
1999	905	61.644/62.265	68,11/68,80
2000	762	56.804	74,54
2001	16	1.220	76,25

Fuente: Dirección de Estadística y Censo. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

(*) Para los años 91, 97 y 99 se incluyen mínimas superficies de uso no residencial que no es posible distinguir del total de viviendas (1991: 155m2; 1997: 165m2; 1999: 621 m2)

Por otro lado, se observa que al menor número de viviendas construidas se suma el incremento en la superficie de las mismas y de la superficie construida por unidad, por lo cual en 1995 se construyó la superficie similar a la de 1990, aunque para una tercera parte de familias (Rodríguez: 1998: 125). La relación entre superficie cubierta y cantidad de viviendas construidas se mantiene en los años posteriores a 1995.

Se suma a lo anterior que, de acuerdo a la información relevada en la Auditoría FONAVI 2001, en la Ciudad de Buenos Aires el nivel de ingresos mínimo exigido para los aspirantes a vivienda se encuentra muy por encima de la media nacional. Lo anterior da cuenta del

¹⁷ Nos referiremos a esta institución más adelante (Capítulo II).

perfil de población al cual está destinado el principal recurso disponible para política habitacional en la Ciudad de Buenos Aires.

Cuadro II
Ingreso familiar mínimo exigido según tipo de operatoria en la Ciudad de Buenos Aires y promedios del país – Año 2000

Jurisdicción	Demanda Libre		Cofinanciadas	
	2 dormitorios	3 dormitorios	2 dormitorios	3 dormitorios
Ciudad de Buenos Aires	\$ 1.300	\$ 1.700	\$ 1.200	\$ 1.650
Promedio total País	\$ 504	\$ 660	\$ 624	966

Fuente: Auditoría FONAVI 2001.

En síntesis, en la Ciudad de Buenos Aires, los mecanismos de acceso a las viviendas construidas por medio del FONAVI, en este período, no lograron garantizar la solución del problema habitacional de los sectores de menores recursos. Esto ocurrió por dos razones: por los altos costos de las cuotas con un menor subsidio estatal¹⁸ y por la reducción de las unidades habitacionales subsidiadas.

Sin embargo, a ello se suman dos consideraciones más. Por un lado, con respecto a la utilización de los recursos del Sistema durante el período 2001, la Ciudad de Buenos Aires presenta una inversión en obras inferior al 65% del total disponible. En contrapartida, la incidencia de los gastos de funcionamiento respecto del total utilizado se encuentra significativamente por sobre la media del país, representando el 33% del mismo.¹⁹

Finalmente, deben tenerse en cuenta algunas observaciones relativas a las intervenciones ex-post en materia habitacional y que involucran dos aspectos centrales. La primera se asocia a la seguridad jurídica de los adjudicatarios. En efecto, tradicionalmente se han encontrado importantes dificultades para garantizar el proceso de escrituración de las viviendas adjudicadas por medio del FONAVI. Sin embargo, debe destacarse que en el

¹⁸ En la Ciudad de Buenos Aires, la selección de los adjudicatarios se realiza mediante un sorteo de los aspirantes a vivienda inscriptos en el FONAVI. Destaca el estudio que el 10% de tales adjudicaciones es destinado a población de “extrema necesidad” y a ex-combatientes de Malvinas.

¹⁹ Fuente: Auditoría FONAVI 2001. Informe Síntesis

período 2000-2001 se evidenció una mejora en relación al período anterior. A pesar de ello, el porcentaje de viviendas escrituradas a diciembre de 2001 fue del 43%.²⁰

En segundo lugar, el seguimiento y mantenimiento de las unidades habitacionales construidas también resulta problemático. Con respecto al primer aspecto mencionado, el documento del CELS SERPAJ menciona que el 70% de los habitantes de complejos habitacionales construidos por el FONAVI no puede afrontar el pago de las cuotas ni de los servicios de agua, luz, gas, etc. (CELS-SERPAJ: 80). Tal situación los posiciona en condición de ilegalidad de la tenencia y de la ocupación, sin mecanismos preestablecidos por el organismo ejecutor (Comisión Municipal de la Vivienda) para su resolución. El documento advierte asimismo un abandono completo en el mantenimiento de los complejos habitacionales.²¹

4.2.2) Las políticas “alternativas”

A partir del año 1983, desde diversos organismos – gubernamentales y no gubernamentales – se propugnó una política de radicación, en oposición a la política de erradicación de villas llevada adelante por el gobierno militar, con el objeto de contemplar la situación habitacional de los sectores de menores recursos, históricamente excluidos de los programas del FONAVI. Como destaca Cuenya, estas experiencias “*aparecieron como portadoras de contenidos y prácticas democratizadoras de las relaciones sociales y del planeamiento urbano a nivel local*”, sin que logren erigirse en políticas complementarias al FONAVI (Cuenya, 1997: 30).

Cuenya analiza el caso del “efímero decreto 690” de 1992, como el único intento de reformar el FONAVI, en base a las críticas realizadas al uso histórico de este recurso (rigidez de la oferta, el desfasaje con las prioridades de la población, la nula participación de

²⁰ Fuente: Auditoría FONAVI 2001. Informe Síntesis

²¹ Un relevamiento reciente realizado por el Programa de Mantenimiento Habitacional hecha luz sobre estos aspectos. En él se clasifican las viviendas “de interés social” construidas con fondos FONAVI o del BHN o con fondos según su estado actual en distintos niveles (muy bueno, bueno, regular, malo) y de acuerdo a distintos indicadores relevados (estructura, fachada, carpintería, techos, etc.). Los resultados son disímiles dado que el diagnóstico incorpora construcciones de principios de siglo hasta la actualidad y destinados a distintos sectores sociales. “90 años de vivienda social en la Ciudad de Buenos Aires”. Programa de Mantenimiento Habitacional FADU-UBA. Buenos Aires, 2000.

ésta en el diseño de los programas, etc.). Dicho decreto proponía diversificar las soluciones de acuerdo al tipo de déficit, descentralizar la gestión, implementar líneas de acción diferenciadas según el nivel socio-económico de los hogares (Cuenya: 1997: 32). Dicho decreto no prosperó ni llegó a ser puesto en marcha.

En este mismo período, se propuso el Programa de Radicación de Villas como política del gobierno en la Capital Federal. Sin embargo, a pesar de algunas experiencias puntuales, encontró limitaciones de diverso orden para su ejecución, pero, centralmente, y a pesar de la inversión inicial que recibió el Programa de Radicación de Villas, éste no fue incorporado al FONAVI.

En este contexto, la formulación de los sucesivos programas divergentes con los lineamientos dispuestos por el Sistema Federal de Vivienda (originado con la sanción de la Ley 24.464) se erigen como políticas “alternativas” y por lo tanto, marginales en relación con el principal recurso destinado a la producción de viviendas de interés social, a pesar de que los recursos que constituyen el FONAVI han llegado a representar el 1% del PBI. Asimismo, la ley de creación y posteriores modificaciones rigidizaron las alternativas de solución habitacional, que se restringen a la producción masiva de viviendas terminadas “llave en mano” y luego, al acceso a la vivienda por medio de créditos hipotecarios. De esta forma, se excluyó el diseño de un modelo de políticas que facilitaran el acceso a la vivienda a aquellos sectores impedidos de hacerlo por medio del mercado.

4.2.3) Ilegalidad de la tenencia

Como destaca M.C. Rodríguez, si, por una parte se delinear políticas de regularización dominial, también en este período 1991/2000 disminuyó “*la tolerancia hacia la ilegalidad de la tenencia y se modifican los códigos civil y penal para actuar con mayor dureza sobre la población ocupante*” (Rodríguez, 1998: 134).

En el caso de las villas de Emergencia, se planteó la erradicación de la Villa 31 y parcialmente en la villa “Los Piletos”, e incluso en el Bajo Flores, en el año 1998²². Debe

²² El documento del Serpaj Cels describe el desalojo de 100 familias el 30-06-98 sobre un terreno de propiedad municipal “*a raíz de una denuncia penal efectuada por el Juez Juan Torres. Este*

destacarse que estas acciones entraron en contradicción con la política de radicación vigente desde 1984.

En el caso de ocupantes de edificios se plantean experiencias puntuales de desalojos: Ex-AU3, Ex- Bodegas Giol, Ex-Padelai, entre otros.

En el documento publicado por el CELS y el SERPAJ que analiza la (decreciente) seguridad jurídica de quienes habitan la ciudad en condiciones ilegales, se afirma: *“sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento y otras amenazas”*. (CELS-SERPAJ: 2000).

Lo desarrollado hasta aquí permite contextualizar el momento de surgimiento de la política de radicación de villas en la Ciudad de Buenos Aires, y de las primeras dificultades que se evidencian en su formulación. Simultáneamente, en el período analizado se evidenció una intervención desigual en materia urbana y una tendencia a “elitizar” y rigidizar los criterios de acceso al mayor recurso destinado a vivienda de interés social: el FONAVI.

En síntesis, hasta aquí describimos las principales características de la política urbana y vinculada al hábitat en el período de hegemonía neo liberal. En relación con la primera, observamos una creciente mercantilización del espacio urbano, que trajo aparejada una creciente segregación y polarización social. En cuanto a la política habitacional, por un lado, las modificaciones introducidas al FONAVI no parecen haber garantizado el acceso a este recurso a los sectores de menores recursos, ni tampoco se crearon operatorias alternativas para garantizar su acceso a este bien. Las operatorias financiadas se restringieron a un abordaje individual, mientras que las políticas “alternativas” mantuvieron un carácter marginal con respecto al principal recurso destinado a políticas vinculadas al hábitat urbano.

desalojo fue descrito por los diarios nacionales como fulminante, por el maltrato propiciado por el personal policial (100 efectivos policiales de las Comisariás 10,38 y 50) hacia mujeres y niños” (Serpaj-Cels: 2000 pp.85-86).

CAPITULO II – LA VILLA EN LA CIUDAD

Introducción

La Ciudad de Buenos Aires y su región metropolitana, es el resultado de un largo proceso de configuración urbana. Los orígenes de la actual ciudad, pueden encontrarse en la consolidación progresiva de la Ciudad Puerto, como forma de conexión del territorio con el mercado mundial. Más adelante, la industrialización sustitutiva de importaciones fortaleció la concentración poblacional, al ofrecer el mercado de trabajo más importante del país, el centro administrativo y político nacional, así como las principales actividades comerciales y financieras, en paralelo con la descomposición de las economías regionales (Pirez: 1994).

La población metropolitana creció, centralmente, por las fuertes corrientes migratorias internas que se iniciaron en 1930 y hasta 1970. Buenos Aires y su región metropolitana fue la principal receptora de estas corrientes migratorias hasta ese último año, momento en el que se desaceleró su ritmo de urbanización (Torrado: 1992: 85).

Tres procesos simultáneos colaboraron en la definición de la estructura espacial y social de las grandes ciudades latinoamericanas: el crecimiento económico acompañado con una creciente desigualdad de rentas, la expulsión de masas de migrantes rurales en busca de nuevas oportunidades laborales que constituyeron la mano de obra asalariada durante la industrialización sustitutiva²³, y finalmente, su inserción en un sistema urbano sin capacidad de brindarles vivienda digna ni servicios adecuados (Castells, 1991: 100). Estos procesos se encuentran en el origen de los asentamientos ilegales y de otras formas de vivienda informal.

²³ En relación con lo anterior, J. Nun desarrolló su tesis de la masa marginal, asociada a la particularidad que asume en las sociedades latinoamericanas la existencia de población “excedente” y cuya reproducción no tiene un efecto “funcional” (es decir, no se constituye en un “ejército industrial de reserva”) al modelo de acumulación imperante en ellas. Según este autor, se evidencian en dichas sociedades distintas estrategias de a-funcionalización del excedente para evitar, de ese modo, que represente un riesgo en la estabilidad del sistema. (Nun: 1998).

Si durante el período autoritario se desarrolló una violenta erradicación de las villas de la Ciudad de Buenos Aires, con el restablecimiento de la democracia, la problemática habitacional se manifestó en especial de las siguientes maneras:

- Repoblamiento de las villas de emergencia de la Ciudad, centralmente aquellas ubicadas en el cordón sur de la misma.
- Tomas de viviendas abandonadas públicas y privadas e inmuebles expropiados durante la última dictadura para la construcción de autopistas.
- Inquilinatos y hoteles pensión.

Evidentemente, la evolución de la problemática habitacional en el período de referencia requiere atender a las profundas transformaciones socio - ocupacionales ocurridas en la Argentina a partir de la década del 70', por lo cual su estudio obliga a hacer hincapie en la transformación de la estructura ocupacional y en la distribución de los ingresos. Esto porque, como vimos en el capítulo anterior, en nuestro país el acceso a la vivienda está claramente subordinado al nivel de ingresos, aún en el caso de las viviendas de interés social. Consideramos conveniente introducir e indagar estos aspectos ya que pueden brindar algunos indicios para comprender la evolución de la problemática habitacional entre 1980 y 2000.

1) Las condiciones socio-ocupacionales en Buenos Aires.

Las condiciones socio-ocupacionales y su evolución en las décadas del 80' y 90', estuvieron vinculadas, centralmente, a las transformaciones del mercado de trabajo y a la reestructuración del Estado.

El modelo aperturista instaurado entre 1976 y 1983, implicó el fin de la etapa sustitutiva imperante en décadas anteriores. Tal transformación se manifestó en la caída del empleo industrial y su creciente terciarización; así como en el flujo de la fuerza de trabajo hacia sectores de menor productividad. En dicho período, el 62 % de la población urbana se empleaba en el sector terciario. (Torrado: 1992: 66)

En el período que nos ocupa, se evidenciaron importantes transformaciones en la estructura ocupacional. Entre 1980 y 1990 dos procesos resultaron salientes: el primero relativo a la población asalariada; el segundo, asociado al cuentapropismo.

En relación con el primero, siguiendo a Lindenboim, si en el período 1960-1970 el 23% de la población ocupada era asalariada, tal porcentaje cayó al 8% en el período 1970-1980 y remontó al 12% en el período 1980-91. En tal proceso, la asalarización se asoció al crecimiento del sector servicios, finanzas y comercio. En el período 1990-2000 se observa un nuevo incremento en la asalarización (Lindenboim: 2003).

En segundo lugar, la expansión del cuentapropismo durante el justicialismo y el desarrollismo implicó estabilidad laboral e ingresos semejantes a los de la población asalariada. Siguiendo a Torrado, el crecimiento del trabajo autónomo en el período aperturista (1976-1983) reflejó el crecimiento de los asalariados ocultos y trabajadores marginales, es decir, trabajadores en condiciones de creciente precariedad laboral.

A partir de 1990 y en particular desde 1995, se evidenció un importante incremento del desempleo, como consecuencia de las profundas transformaciones introducidas en la estructura ocupacional argentina. Al incremento de la desocupación se sumó el crecimiento continuo de la tasa de la actividad.

En la Ciudad de Buenos Aires, la tasa de desocupación pasó de ser el 2,3% en 1980 a 10,5 en el año 99, encontrando su máxima expresión en el año 2001 (14,3). Por su parte, la tasa de subocupación (demandante y no demandante) aumentó del 4,6 al 11,6 entre 1980 y 1999, como contrapartida a las oscilaciones del empleo “pleno” (Lindenboim: 2003: 75).

Como indica E. Grassi, también fue llamativo el crecimiento de la sobreocupación. Según esta autora, dicho proceso se asoció a la desprotección del trabajo en la década de los 90, en nuestro país (Grassi: 2003). En la Ciudad de Buenos Aires particularmente, la población que trabajaba más de 45 horas semanales fue fluctuante, si bien ésta representó el 32,5% de la PEA en 1980 y, el 43,5% de la misma en 1996.

Cuadro III
Tasa de actividad, empleo, desocupación, subocupación. Octubre de años seleccionados, Ciudad de Buenos Aires

Año	Actividad (% de la población)	Empleo (% de la población)	Desocupación (% de la PEA)	Subocupación horaria (1) (% de la PEA)
1980	42,4	41,4	2,3	4,6
1985 (2)	41,1	39,9	2,8	5,4
1990	45,6	43,6	4,3	7,8
1991	45,6	43,6	4,4	6,0
1992	46,7	44,5	4,8	7,3
1993	47,7	44,2	7,5	7,5
1994	46,4	42,3	8,7	8,6
1995	48,3	41,8	13,3	8,9
1996	48,9	42,7	12,8	9,1
1997	49,6	44,0	11,1	9,0
1998	49,8	45,5	8,6	9,8
1999	50,7	45,5	10,5	11,6
2000	51,0	45,7	10,4	11,0
2001	50,2	43,0	14,3	11,8

Fuente: Indec: Dirección General de Estadística y Censos sobre la base de EPH-INDEC, 2001.

(1) Incluye población subocupada demandante y no demandante.

(2) Noviembre

Por lo tanto, si bien el crecimiento del desempleo resultó alarmante, deben sumarse al escenario otros indicadores que registran el deterioro de la calidad del trabajo creado en este período, centralmente asociado a la pérdida de garantías y estabilidad laboral. Efectivamente, una manera de resolver los desajustes entre mano de obra disponible y capacidad de generación de puestos de trabajo, se visualiza en la emergencia de diferentes formas de subempleo (subempleo visible, sector informal urbano, servicio doméstico, sobreempleo en el sector público) (Monza: 1993: 71).

Coexisten distintas conceptualizaciones para definir el tipo de empleo creado a partir de los 90, tal es el caso de los términos *informalidad* y *precariedad laboral*. La literatura identifica la informalidad a la característica derivada de la actividad o empresa. Por su parte, el sector informal está compuesto por cuentapropistas con bajo nivel de calificación en la actividad que desempeñan y con bajos ingresos, asalariados en establecimientos de hasta cinco

trabajadores, es decir, empresas de baja productividad. También incluye a patrones y a todos los trabajadores sin ingresos. Según estima J. Nun, en 1996 de cada 100 nuevos empleos generados, 85 correspondieron al sector informal. De lo anterior se deduce que la informalidad involucra tanto a asalariados como a no asalariados (Nun: 1998).

Con respecto a la precariedad laboral, ésta se relaciona con un atributo de la unidad productiva y puede ser definida a partir de dos criterios. El primero, a partir del no-registro del trabajador, indicado por la ausencia de aportes jubilatorios u obra social. El segundo, a partir de la inestabilidad del trabajador en su puesto de trabajo (“por tiempo determinado”). En los 90, las leyes de flexibilización laboral promovieron la creación de este tipo de empleos, en particular estableciendo la duración predefinida de los contratos de trabajo. Así planteada, la precarización de las condiciones de trabajo implicó una creciente inestabilidad laboral, ya sea en el puesto de trabajo como en los ingresos.

Siguiendo a Lindenboim, el número de asalariados creció en los 90 un 16,4%. Tal aumento se compuso en un 2,9 de asalariados protegidos y de un 13, 5 de asalariados precarios. (Lindenboim: 2003). En síntesis, si por un lado en el período bajo estudio se incrementó notablemente el desempleo, también se deterioraron las condiciones laborales de la población ocupada. Esto se asocia no solamente a la creciente inestabilidad en los ingresos y en el puesto de trabajo, sino también a que, en nuestro país, la constitución de sujeto de derechos, estuvo ligada a la categoría de trabajador, y no de ciudadanía. Encontramos que la expansión de la seguridad social (legislación de accidentes de trabajo, previsión social, seguridad médica) se relacionó directamente con el acceso al empleo formal (Grassi: 2003).

Las condiciones de pleno empleo, crearon una virtual universalidad de los derechos. Sin embargo, el crecimiento de la desocupación, y la precarización, además de la informalidad a partir de la década de los 80, pero en particular a partir de los 90, pusieron de manifiesto la centralidad del empleo para el acceso a aquellos derechos.

Estos datos dan cuenta de la pérdida progresiva del trabajo asalariado del lugar central que ocupó en décadas anteriores y obligan a considerar la cuestión de la pobreza y de las condiciones de vida más allá del desempleo, esto es, en relación con las nuevas condiciones

de trabajo que ofrece la estructura ocupacional argentina. A continuación nos detendremos en la evolución de los ingresos y la pobreza, proceso asociado a lo desarrollado hasta aquí.

2) La evolución de los ingresos y la pobreza

En nuestro país, las consecuencias de las transformaciones del mercado de trabajo enunciadas previamente, ocasionaron la caída abrupta de amplias franjas de la población, particularmente de la clase media, a situaciones de pobreza, en particular a partir de los 90.

Simultáneamente, la pérdida de puestos de trabajo en el sector formal de la economía, implicó que un número mayor de trabajadores no accediera a la seguridad social. Asimismo, estas transformaciones afectaron diferencialmente a distintos sectores de la población. Algunos autores sostienen que los denominados pobres estructurales (con carencias básicas) ven relegadas las posibilidades de mejoras económicas. Los sectores medios fracturados por estas nuevas condiciones perdieron sus expectativas de ascenso social y se vieron obligados a desarrollar diversas estrategias a través de la reducción del gasto en aquellos bienes “menos imprescindibles” (algunos alimentos, vestimenta, mantenimiento de la vivienda, etc.). (Minujín: 1992).

Por otro lado, varios autores destacan la creciente desigualdad en la distribución de los ingresos, provocando un enriquecimiento de los sectores altos y una progresiva degradación de los ingresos de los sectores bajos y medios. (Nun: 1998).

Hasta 1998, dos instrumentos medían la pobreza: por ingresos (línea de pobreza e indigencia) o bien por indicadores de privación, asociados al acceso relativo a servicios (NBI)²⁴. Ambos instrumentos muestran el marcado deterioro de las condiciones de vida durante el período bajo análisis.

²⁴ Se consideran hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas a aquellos que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación: Hacinamiento: más de tres personas por cuarto; Vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconveniente; condiciones sanitarias: hogares sin retrete; asistencia escolar: algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela; capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.

Cuadro IV
Porcentaje de hogares y población por debajo de la línea de indigencia y de pobreza en la Ciudad de Buenos Aires. Años 1990, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000.

Octubre de	Línea de indigencia		Línea de Pobreza	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas
1990	2,0	2,4	8,9	13,1
1995	1,3	1,6	5,8	8,0
1996	1,5	1,3	5,8	7,5
1997	1,4	1,9	5,3	7,5
1998	0,8	1,1	4,4	5,9
1999	1,3	1,4	5,5	8,3
2001	1,6	2,1	6,3	9,8

Fuente: Secretaría de Programación Macroeconómica (Ministerio de Economía) sobre la base de datos de la E.P.H.

En primer lugar, debemos destacar que comparativamente, la población por debajo de la línea de pobreza e indigencia que se registra en la Ciudad de Buenos Aires es notoriamente inferior a la registrada en el resto del país e incluso en el Gran Buenos Aires. Entre 1995 y 2001 se observa un incremento del número de hogares ubicado por debajo de la línea de indigencia y pobreza. De acuerdo a lo relevado por el Indec, las condiciones de pobreza e indigencia resultan más elevadas en hogares con determinados atributos: de acuerdo a la cantidad de miembros, a la presencia de niños y a las características del jefe de hogar (nivel de instrucción bajo, jefatura joven, jefe de hogar desocupado)²⁵.

Cuadro V
Población total y hogares particulares con necesidades básicas insatisfechas (NBI). Ciudad de Buenos Aires. Años 1991 y 2001.

Año	POBLACIÓN			HOGARES		
	Total	NBI	%	TOTALES	NBI	%
1991	2.965.403	264.772	8,6	1.023.464	75.198	7,0
2001	2.776.138	212.489	7,8	1.024.231	72.658	7,1

Fuente: Indec: Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires, 1999

Fuente Año 2001: Indec. Censo Nacional de Población, hogares y viviendas, 2001.

Observamos que el número absoluto de población decreció entre 1991 y 2001, mientras que el número de hogares se incrementó levemente. A pesar de estas variaciones, la población y

²⁵ Fuente: Ciudad de Buenos Aires. Dirección General de Estadística y Censo. Informe de resultados nro. 47. Febrero de 2003.

hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas se mantuvo estable. Prestaremos especial atención a estos datos en el apartado siguiente, pues, como veremos, el crecimiento de la población con NBI no fue similar en todos los distritos de la Ciudad.

3) La situación a principios de milenio: una fotografía del año 2002

Las estadísticas elaboradas para la Ciudad de Buenos Aires por la Dirección General de Estadística y Censo permiten asociar la situación ocupacional a la condición de pobreza o indigencia, a la luz de los datos relevados en el año 2002.

En primer lugar, se observa que ese año la desocupación se mantuvo en un nivel alto e involucró al 13,5% de la población económicamente activa. Sin embargo, es especialmente relevante la población ocupada en empleos no plenos (31,4%), por lo cual en la Ciudad de Buenos Aires el 45% de la población activa tiene problemas de trabajo, o al menos, condiciones laborales precarias e inestables.

Cuadro VI
Población Económicamente Activa total, pobre e indigente, según situación laboral. Ciudad de Buenos Aires. Octubre de 2002.

Condición de actividad	TOTAL PEA	PEA POBRE	PEA INDIGENTE
Desocupados	13,5	33,7	45,1
Ocupados No Plenos (1)	34,5	44,3	50,9
Ocupados Plenos (2)	52,0	21,9	4,0
TOTAL	100	100	100

Fuente: Informe de resultados nro. 47. Febrero de 2003. Dirección General de Estadística y Censo, Ciudad de Buenos Aires²⁶.

²⁶ La categoría de *empleo no pleno* comprende al conjunto de ocupados que se encuentran insertos en al menos una de las siguientes situaciones ocupacionales: a) asalariados sin beneficios sociales; b) cuentapropistas en tareas no calificadas u operativas; c) ocupados en tareas de servicio doméstico; d) ocupados beneficiarios de planes de empleo e) subocupados horarios. Se observa que esta categoría comprende a los trabajadores precarios e informales, de acuerdo a las definiciones expuestas antes, independientemente de la calidad de asalariados. La categoría de empleo pleno refiere al conjunto de situaciones ocupacionales no comprendidas en la definición de la categoría “empleo no pleno”.

Asimismo, se observa que el grueso de la población pobre (44,3%) pero especialmente indigente (50,9%, es decir, más de la mitad) se encuentra ocupada en empleos no plenos. Estas cifras dan cuenta del deterioro de los ingresos y de las condiciones de trabajo, aún para quienes se encuentran ocupados.

Cuadro VII
Población ocupada total, pobre e indigente, clasificada por categoría ocupacional. Ciudad de Buenos Aires. Octubre de 2002

Población ocupada por categoría ocupacional	TOTAL PEA	PEA POBRE	PEA INDIGENTE
Patrón	5,7	2,5	0,0
Cuenta propia	22,1	21,7	17,0
Asalariado	72,3	75,8	83,0

Fuente: Informe de resultados nro. 47. Febrero de 2003. Dirección General de Estadística y Censo, CBA.

Con respecto a la categoría ocupacional, es predominante la población asalariada (72,3). Proporcionalmente, también es asalariada la mayor parte de la población pobre (75,8) pero especialmente indigente (83,0), lo cual ratifica lo enunciado previamente.

El cuadro VIII muestra que las actividades terciarias son las que ocupan a la mayor parte de la población activa. En conjunto, los servicios sociales y comunales, financieros y el comercio suman el 63% de la población ocupada. La población pobre se concentra en las actividades comerciales, mientras que la población indigente se centra en los servicios sociales. Esto se explica porque allí se registra a los perceptores de planes de empleo.

Cuadro VIII
Población ocupada total pobre e indigente clasificada por rama de actividad. Ciudad de Buenos Aires. Octubre de 2002

RAMA DE ACTIVIDAD	TOTAL	POBRE	INDIGENTE
Industria	11,2	12,1	0,0
Construcción	3,1	8,7	24,2
Comercio, Hoteles, Restaurantes	16,7	24,7	7,3
Transporte	6,6	9,1	7,3
Servicios financieros	21,0	7,4	0,0
Servicios sociales y comunales	25,3	11,4	30,8
Servicio doméstico y otros servicios	14,6	26,6	30,4
Otras ramas	1,6	0,0	0,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fuente: Informe de resultados nro. 47. Febrero de 2003. Dirección General de Estadística y Censo, CBA.

Lamentablemente no están disponibles los datos relativos a la evolución de las condiciones ocupacionales de la población residente en villas²⁷. No obstante, es de esperarse que allí se asiente la población cuya situación laboral se haya deteriorado en los últimos años. Si décadas atrás éstos constituían la mano de obra asalariada del proceso sustitutivo, en los últimos treinta años éstas mostrarían una composición especialmente heterogénea, cuyos residentes han visto deteriorarse sus ingresos y modificarse profundamente sus condiciones de trabajo, y en particular, han visto afectada su estabilidad laboral, a partir del proceso de precarización de las condiciones de trabajo, de acuerdo a la caracterización realizada hasta aquí.

4) La evolución de la problemática habitacional en Buenos Aires. 1980-2002

A continuación proponemos un diagnóstico de la problemática habitacional y su evolución en el período que abarca este estudio. Aquí nos enfrentamos con una primera dificultad, pues entendemos que el problema abordado no se reduce al acceso a una vivienda. De acuerdo a lo desarrollado en el capítulo anterior (Punto 3), proponemos abordar la cuestión de la vivienda en su contexto de expresión más amplio, la ciudad, entendida ésta última como un producto colectivo. Sin embargo, la información estadística disponible releva indicadores relativos a las condiciones de las viviendas y hogares, en especial los censos de los años 80, 91 y 2001. En efecto, el censo es prácticamente el único instrumento que permite conocer la evolución del problema habitacional en el período estudiado.

²⁷ Con respecto a la población residente en villas en la Ciudad de Buenos Aires, la consultora Equis estimaba que en 1998 el 18,1% se encontraba desocupada²⁷. “*La tasa de desocupación abierta específica de los habitantes de villas alcanza al 18,1% de la PEA, por lo que supera en un 96,7% la tasa general del distrito, modelando en agosto de 1998 una población proyectada de 7.968 desocupados abiertos sobre una PEA estimada en 44.024 personas*”. Con respecto al nivel de ingresos, se estima que el 65,6% de la población residente en villas se encontraba por debajo de la línea de pobreza. Fuente: EQUIS.: Villas de Emergencia Porteñas durante la convertibilidad. Perfil socio económico y evolución. Familias, hogares y Población. 1991 – 1998. Noviembre de 1998.

Por lo anterior, nos detendremos en primer lugar en la evolución de la situación habitacional tomando los indicadores relevados por medio de los censos de los años 80, 91 y 2001. Estos indicadores se refieren a las condiciones de tenencia de la vivienda, al hacinamiento y a las condiciones materiales de la misma. Analizaremos, asimismo, la evolución de la población en villas durante el período 80-2001.

En segundo lugar, proponemos una aproximación a la noción de “hábitat deficitario”, atendiendo a las “tendencias” registradas en distintas zonas de la ciudad. Esta aproximación ofrece un análisis complementario de la ciudad y de los procesos en los cuales el estudio de la problemática habitacional se inscribe, si entendemos que ésta no se reduce a los aspectos de mejora o deterioro de las viviendas individuales.

4.1) La evolución de la población y hogares

Como fuera mencionado previamente, en el período 1980-1991 se evidencia una desaceleración en el crecimiento de la población en la ciudad, con mayor peso del componente vegetativo por sobre el migratorio (Torres: 1999). Como mencionamos antes, los resultados arrojados por el censo del año 2001 dan cuenta de una disminución de la población en la Ciudad de Buenos Aires (186.265 personas menos).

Cuadro IX
Población y hogares de la Ciudad de Buenos Aires.
Años 1980, 1991 y 2001

	1980	1991	2001
Población	2.922.829	2.965.403	2.776.138
Hogares	918.930	1.023.464	1.024.231

Fuente: Censos de Población y Vivienda, INDEC

Con respecto al número de hogares, debemos destacar que los datos del año 1980 no resultan comparables con los relevados posteriormente, pues no se utilizaron los mismos criterios²⁸. Sin embargo, en el período 1991-2001 y a pesar de la disminución de la

²⁸ El censo de 1980 considera hogar censal a la persona o conjunto de personas, parientes o no, que ocupan una misma vivienda. El censo de 1991 considera al hogar censal a los grupos de

población, se registró una cantidad mayor de hogares. La combinación de ambos datos estaría dando cuenta de que en el año 2001 los hogares están compuestos por una cantidad menor de personas a la registrada en 1991.

Respecto a la distribución de la población en los barrios de la ciudad, el crecimiento o disminución de población no fue uniforme. Un estudio realizado por la Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente²⁹ del año 1997 destaca las principales tendencias en las variaciones de población en el período 1970-1991:

- En el *período intercensal 70-80*, se produjo una pérdida de población en los distritos céntricos y del sudeste de la ciudad. Ello se debió a la expulsión de la población de villas, desplazamientos de población al conurbano, desplazamiento a otros barrios de la ciudad, el cierre y traslado de establecimientos industriales. Por su parte, aumentó la población en los distritos de sectores medios: Belgrano y Nuñez, Palermo, Caballito, Colegiales, Almagro.
- En el *período intercensal 80-91*, se registró un crecimiento en algunos distritos como Riachuelo, Pompeya, Soldati, Lugano, Mataderos, revirtiéndose la tendencia registrada en la década anterior. El estudio citado asoció estas tendencias al incremento de la población en villas, localizadas en su mayoría en los distritos mencionados.
- En cuanto al *período intercensal 91-2001*, por un lado, se ratificó la tendencia del período anterior, en tanto los distritos XIX (Villa Soldati y Pompeya) y XXI (Villa Riachuelo, Lugano y Soldati) son los dos únicos que registraron un incremento de población, a pesar de la disminución del total de población que se comprobó en la Ciudad. Entre 1991 y 2001 el distrito XIX recibió 20950 nuevos pobladores más y el XXI 9088.

personas parientes o no que viven bajo un mismo techo de acuerdo con un régimen familiar, es decir, comparten sus gastos de alimentación. Las personas que viven solas constituyen cada una un hogar. El censo del año 2001 comparte esta definición.

²⁹ Buenos Aires. Prediagnóstico territorial y propuesta de Estrategias. Plan Urbano Ambiental. GCBA – Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente, Diciembre de 1997. Pág. 53

Cuadro X – Población censada en 1991 y 2001 y variación intercensal absoluta y relativa 1991-2001 y población con NBI año 2001 por distrito escolar. Ciudad de Buenos Aires.

Distrito escolar	Población		Variación absoluta	Variación relativa %	Población NBI año 2001	%
	1991	2001				
Total	2,965,403	2,776,138	-189,265	-6.4	212,489	7.8
Distrito escolar I (1)	280,155	234,969	-45,186	-16.1	16,149	7.1
Distrito escolar II (1)	262,701	234,332	-28,369	-10.8	14,014	6.1
Distrito escolar III	141,301	122,473	-18,828	-13.3	22,333	18.6
Distrito escolar IV (1)	92,749	84,519	-8,230	-8.9	18,105	21.7
Distrito escolar V	99,358	98,503	-855	-0.9	19,694	21.1
Distrito escolar VI	160,076	151,520	-8,556	-5.3	16,813	11.4
Distrito escolar VII (1)	170,302	159,237	-11,065	-6.5	6,140	3.9
Distrito escolar VIII	147,786	135,628	-12,158	-8.2	5,029	3.8
Distrito escolar IX (1)	263,410	236,195	-27,215	-10.3	9,521	4.1
Distrito escolar X	232,732	215,860	-16,872	-7.2	5,072	2.4
Distrito escolar XI	109,189	103,491	-5,698	-5.2	5,318	5.2
Distrito escolar XII	115,954	109,401	-6,553	-5.7	6,574	6.2
Distrito escolar XIII	115,348	112,820	-2,528	-2.2	8,048	7.2
Distrito escolar XIV	101,542	96,074	-5,468	-5.4	6,265	6.6
Distrito escolar XV	107,857	104,353	-3,504	-3.2	3,084	3.0
Distrito escolar XVI	88,061	84,270	-3,791	-4.3	1,832	2.2
Distrito escolar XVII	131,191	122,530	-8,661	-6.6	2,195	1.8
Distrito escolar XVIII	104,479	99,846	-4,633	-4.4	2,805	2.8
Distrito escolar XIX (1)	79,899	100,849	20,950	26.2	23,381	23.2
Distrito escolar XX	91,157	90,024	-1,133	-1.2	7,095	7.9
Distrito escolar XXI (1)	70,156	79,244	9,088	13.0	13,022	16.5

(1) Rectificación de los límites definidos según antecedentes proporcionados por la Dirección de Estadística del GCBA.

Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 1991 y Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001

Como se observa en el cuadro X, los Distritos Escolares restantes registraron una variación negativa en números absolutos y ésta fue especialmente importante en los distritos I (Retiro, San Nicolás, Recoleta), II y IX (Recoleta, Balvanera, Palermo). Esto estaría respondiendo en parte al interrogante anterior: mucha gente abandonó los distritos céntricos, pero la población en otros distritos creció.

El estudio realizado por al Secretaría de Planeamiento destaca asimismo que la población con NBI del distrito escolar XIX (Soldati especialmente) pasó de representar el 15,40% en 1980 al 20,10% en 1991. De acuerdo al censo del año 2001, el porcentaje de población en hogares con NBI pasó a representar el 23,2% (Cuadro X)

De lo anterior se desprende que la disminución de población registrada entre 1991 y 2001 no resultó uniforme, ya que algunos barrios han presentado el fenómeno inverso y que, en especial para el Distrito XIX, ha incrementado la población, en particular, en condiciones de pobreza. La información disponible no permite establecer si se trata de población migrante, inmigrante o bien de población de otros distritos de la ciudad. Debemos destacar que allí se emplazan varias villas de la Ciudad, incluida la Villa 1-11-14, que ha registrado un incremento considerable de población en el período de referencia.

4.2) Hacinamiento, formas de tenencia y calidad de la vivienda

Los indicadores asociados al déficit habitacional, relevados en los censos de 1980, 1991 y 2001 son los siguientes: hacinamiento por cuarto, condiciones de la vivienda y condiciones de tenencia de la vivienda. Analizamos a continuación la evolución de cada uno de ellos en el período estudiado.

El análisis de la evolución de la problemática habitacional es complejo, pues no se dispone de un relevamiento que contenga criterios uniformes en los censos. Así, para la comparación de la información estadística, surge una primera dificultad, derivada del modo como en cada censo se relevó la información relativa a hogares y viviendas, por lo cual los datos del año 1980 no resultan comparables con los relevados en 1991 y 2001.

Al momento de realizarse esta investigación, tampoco estaba disponible la información completa relevada en el censo 2001. A modo de ejemplo, no se dispone del número total de viviendas en la Ciudad de Buenos Aires, dato especialmente relevante para este estudio. Por esta razón, la información relativa al último censo fue procesada a partir del número de hogares.

4.2.1) Hacinamiento

El indicador de hacinamiento releva la relación entre personas y cantidad de habitaciones o piezas disponibles. A partir de esta relación se establece si el hogar se encuentra en condiciones de hacinamiento.³⁰

Un estudio elaborado por el Consejo del Plan Urbano Ambiental en 1999 destaca que para el período 1980-1991 la Ciudad verificó un empeoramiento del coeficiente de hacinamiento, a diferencia de lo ocurrido en el período intercensal anterior. Al analizar el índice de hacinamiento por fracción censal, el documento del Copua destaca, asimismo, que éste aumentó en zonas tradicionalmente consideradas como buenas, lo cual convalida la hipótesis del crecimiento de densidad por hogares como estrategia desarrollada en períodos de empobrecimiento (Torres, 1999: 21). En efecto, se observa que la cantidad de hogares hacinados que no viven en condiciones precarias (de acuerdo a las condiciones de la vivienda) creció considerablemente: de 35.325 en 1991 a 65.569 en el 2001.

El mismo estudio afirma que el índice de hacinamiento en el hogar, medido por el coeficiente de personas por cuarto, constituye un indicador válido para una categoría más amplia, asociada al nivel socio habitacional, y que correlaciona el hacinamiento con la condición ocupacional y la calidad y estado de la vivienda (Torres: 1999: 80).

Cuadro XI

Hogares y población según hacinamiento por cuarto. Ciudad de Buenos Aires. 1991 y 2001.

Hacinamiento por cuarto	1991	%	2001	%
Hogares no hacinados (hasta 0.99)	439.066	42.9	518.940	50.7
Hogares no hacinados (1 a 1.99)	452.371	44.2	406.721	39.7
Hogares hacinados (2 a 3)	102.346	10.0	82.455	8.0
Hogares hacinados (más de tres)	20.469	2.0	16.115	1.6
Ignorado	9.211	0.9	0	0
TOTAL	1.023.464	100.0	1.024.231	100.0

Fuente: INDEC 1991 y 2001.

Respecto del período 1991-2001, se observa que tanto en números absolutos como relativos los niveles de hacinamiento disminuyeron levemente. El 90% de los hogares, en 2001 no

³⁰ De acuerdo a los censos de 1991 y 2001 se encuentran hacinados aquellos hogares que presentan dos o más personas por cuarto.

vive en condiciones de hacinamiento contra el 87% registrado en 1991. Si en 1991 el 12% de los hogares estaban hacinados, en el 2001 éste se redujo a 9,6.

4.2.2) Condiciones de tenencia de la vivienda

Si bien el índice de hacinamiento resulta de suma utilidad para el abordaje del déficit habitacional, pueden incorporarse al análisis otros indicadores, aunque teniendo como fuerte limitación, las diferencias entre el relevamiento y análisis de indicadores en cada uno de los censos. El caso de las condiciones de tenencia de la vivienda³¹, permite ver la evolución de las formas legales y no legales de residencia. Los datos relativos al año 1980 no resultan estrictamente comparables, pues éste no contempla hogares sino viviendas.

Cuadro XII
Situaciones irregulares de tenencia de la vivienda. Ciudad de Buenos Aires. Año 1980

Año	Total Viviendas Particulares Ocupadas – Valores Absolutos	Propietarios %	Inquilinos %	Ocupante en relación de dependencia %	Formas Precarias de Tenencia %
1980	918.758	67,8	24,8	2,8	4,6

Fuente Año 1980: Rodríguez María Carla, En base a SVOA (1980). Diagnóstico de la situación habitacional. SVOA, 1984.

³¹ **Ocupante por relación de dependencia** se refiere al hogar que recibe el uso de la vivienda o el terreno como parte de pago por el trabajo de alguno de sus integrantes. **Ocupante por préstamo, cesión o permiso** se refiere al hogar que usa la vivienda o el terreno por préstamo del propietario (documentado o no). **Propietario de la vivienda solamente** se refiere a aquella situación en la que no media posesión del terreno en el que está la vivienda. Generalmente se trata de viviendas en terrenos fiscales.

Cuadro XIII
Hogares según régimen de tenencia de la vivienda. Ciudad de Buenos Aires. Años 1991 y 2001

Régimen de tenencia	1991	VR	2001	VR
Propietario de terreno y vivienda	618408	60.4	692210	67.6
Inquilino	219401	21.4	227545	22.2
Ocupante en relación de dependencia	26053	2.5	45192	4.4
Otro (*)	128367	12.5	59284	5.8
Ignorado	31235	3.1	0	0.0
TOTAL	1023464	100.0	1024231	100.0

(*) La categoría "Otro" comprende: Propietario de la vivienda solamente, Ocupante de hecho, por cesión o préstamo.

Fuente: INDEC

Si bien, como decimos antes, los datos no resultan estrictamente comparables, se observa que entre 1980 y 1991 se habría producido un incremento considerable de las formas precarias de tenencia de la vivienda, según se desprende de la categoría "otros" para 1991. Este incremento puede deberse a distintas razones. Por un lado, se explica por la reocupación de villas de emergencia en la ciudad. Por otro, como indica M. C. Rodríguez, esto se explica por una tendencia continua a la declinación de la modalidad de alquiler. Este proceso se inició con la liberación del mercado de alquileres en el período autoritario (ley 21.342) y luego por el incremento del costo de los mismos. A ello se sumó, como sostiene la misma autora, a una tendencia decreciente en el número de propietarios, coincidente con el incremento de población residente en hoteles pensión. En síntesis se observa un crecimiento de la "*ciudad ilegal*" (M. C. Rodríguez: 1998: 147), como manifestación de la restricción de posibilidades que ésta ofreció a los sectores de recursos medios y medios-bajos.

El cuadro relativo al año 2001 complejiza el análisis de las tendencias registradas en la década anterior, si bien los nuevos cambios introducidos en el registro no permiten echar luz acerca de la evolución de los distintos regímenes de tenencia en el período analizado (Cuadro XIII).

Por un lado, se registró un incremento de los hogares propietarios de vivienda y terreno, lo cual puede asociarse al acceso a la vivienda propia durante la convertibilidad, por parte de los sectores medios especialmente. Se registró también un leve incremento del número de

alquileres y de ocupantes en relación de dependencia. Es llamativa la disminución en la cantidad de “otras situaciones”, aunque es probable que ello se asocie al modo como fueron registradas las distintas formas de tenencia³².

Cuadro XIV
Hogares según características de la vivienda y régimen de tenencia. Ciudad de Buenos Aires, año 2001

Régimen de tenencia de la vivienda	Viviendas no deficitarias	%	Viviendas Deficitarias	%
Total	962937	100	61294	100.0
Propietario de la vivienda y el terreno	684529	71.1	7681	12.5
Inquilino	189252	19.7	38298	62.5
Ocupante en relación de dependencia	42603	4.4	2589	4.2
Otra situación	46553	4.8	11411	18.7

Fuente: Indec

Son viviendas no deficitarias: Casa tipo A, Departamento

Son viviendas deficitarias: Casa Tipo B, rancho, pieza de inquilinato, local no construido para habitación, vivienda móvil

El cuadro XIV es sugerente: entre los propietarios, el 71,1 de los hogares reside en viviendas no deficitarias, contra el 12,5 de los propietarios que residen en viviendas deficitarias. Con respecto al número de inquilinos, se observa que éste contiene el mayor número de hogares en viviendas deficitarias, pues esta categoría incluye las piezas de alquiler, por lo cual bajo esta forma de tenencia también se encuentran situaciones precarias (y representa el 17% del total de inquilinos). En este sentido, se entiende que la categoría “inquilinos” encubre en gran medida el incremento de las formas precarias de tenencia de la vivienda.

4.2.3) Tipos de vivienda

Nos detendremos ahora en la evolución en las condiciones de la vivienda. Los datos disponibles permiten diferenciar tipos de vivienda de acuerdo a las características de la misma. Nuevamente, éstos se refieren a hogares, como lo indica el siguiente cuadro:

³² La categoría “*otra situación*” comprende condiciones distintas en cada año, pero fueron unificadas para facilitar la comparación. En el censo 1991 no se distinguían las siguientes

Cuadro XV
Hogares por tipo de vivienda. Años 1991 y 2001. Ciudad de Buenos Aires

	1991		2001	
	VA	VR	VA	VR
Casa	213.111	20.8%	237.827	23.2%
Departamento	747.314	73.0%	725.110	70.8%
Vivienda Precaria	48.037	4.7%	61.294	6.0%
Ignorado	15.002	1.5%	0	0.0%
TOTAL	1.023.464	100.0%	1.024.231	100.0%

Fuente: Censos 1991 y 2001. INDEC.

Las viviendas no precarias son aquellas categorizadas en el censo como departamentos o casas “tipo A”, que reúnen tres condiciones: provisión de agua por cañería dentro de la vivienda, retrete con descarga de agua y piso que no sea de tierra.

Las viviendas precarias incluyen a las casas tipo B (las que no reúnen las tres condiciones enumeradas antes), los ranchos o casillas, las piezas en inquilinato u hotel pensión, los locales no construidos para habitación y viviendas móviles.

Se observa que en el año 2001, 61.294 hogares (el 6%) habitaban en viviendas precarias, contra el 4,7 (48.037 hogares) registrado en el año 1991. Esta información es coincidente con el registro del aumento del número de hogares con NBI en determinados distritos escolares, pues varios de los indicadores de este instrumento son relevados en función de las condiciones de la vivienda, como vimos antes.

Finalmente, la situación deficitaria de la vivienda resulta de la combinación de las condiciones de hacinamiento, de la ocupación y precariedad de la misma. Presentamos a continuación los datos relativos a 1980 y 2001.

Tomando como referencia el diagnóstico realizado por la Secretaría de Vivienda, M. C. Rodríguez retoma los siguientes indicadores para reconocer el déficit habitacional en la Ciudad de Buenos Aires:

condiciones, que sí aparecen diferenciadas en el 2001: Propietario de la vivienda solamente

Cuadro XVI
Hogares según situación habitacional. Ciudad de Buenos Aires. Año 1980.

Situación Habitacional	Valores Absolutos	Valores relativos
Hogares en viviendas precarias	24.528	2,7%
Hogares hacinados	35.325	3,8%
Hogares con hacinamiento y precariedad	11.909	1,3%
Total de hogares en situación deficitaria	71762	7,8%
Hogares en viviendas no deficitarias	846.996	92,2%
TOTAL	918.758	100%

Fuente: M. C. Rodriguez, sobre la base del "Diagnóstico de la situación habitacional. 1984. SVOA". Sobre la base del censo de 1980.

Como se observa, en 1980 los hogares residentes en viviendas deficitarias, de acuerdo con estos indicadores, representaban el 7,8% del total que, según la metodología usada en la ocasión equivaldría a ese porcentaje de viviendas. De acuerdo al diagnóstico presentado por la misma autora, en 1991 las situaciones deficitarias alcanzaban el 11,6 de los hogares de la ciudad, 122.988 en total.

Para el año 2001 elaboramos el cuadro que sigue. Los hogares en viviendas precarias comprenden a aquellos que residen en viviendas tipo B (Punto 4.2.3). Por hogares hacinados en viviendas no precarias se entiende a aquellos hogares que residen en casas tipo A o departamento con dos personas o más por cuarto.

Cuadro XVII
Hogares según situación habitacional. Ciudad de Buenos Aires. Año 2001

Situación habitacional	Valores Absolutos	Valores relativos
Hogares en viviendas precarias	61294	5,98%
Hogares hacinados en viviendas no precarias	65569	6,40%
Total de hogares en situación deficitaria	126863	12,38
Total de hogares en situación no deficitaria	897368	87,61
Total de hogares	1024231	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2001 para la Ciudad de Buenos Aires

(14.051 hogares) y propietario por préstamo (25.228).

Estos cuadros sintetizan la gran heterogeneización de situaciones con respecto a la problemática habitacional, complementando lo ilustrado con los cuadros anteriores. Por un lado, se observa que en números absolutos en el 2001 es más importante la cantidad de hogares en condiciones no precarias pero con hacinamiento alto, al tiempo que en el período 1991 – 2001 también aumentó el número de hogares que residen en viviendas precarias. Debido a que no ha sido procesada la información relativa al número total de viviendas, no es posible conocer si se trata de un progresivo deterioro de aquellas viviendas antes consideradas no precarias o bien, de la construcción de viviendas precarias.

En síntesis, a pesar de la disminución de población en la Ciudad en los últimos diez años, la problemática habitacional ha empeorado, si se toman en cuenta los indicadores relevados por medio del censo. Pareciera tratarse de la combinación de dos procesos: por un lado, un deterioro de las condiciones de habitación en sectores medios (relevado por medio del hacinamiento por cuarto, lo cual puede afectar aún a quienes han accedido a la propiedad durante la convertibilidad). Por otro lado, la llegada a la ciudad de hogares pobres (relevado por medio del crecimiento de dos distritos “receptores” de población con necesidades básicas insatisfechas. Asimismo, es probable que el aumento de las situaciones deficitarias está dando cuenta de ambos procesos combinados: deterioro y llegada de nuevos hogares.

4.3) La evolución de la población en villas de emergencia

Como se mencionara al inicio, las primeras formas precarias de ocupación masiva de tierras públicas o privadas, datan de la década del 30' y se localizaron en la zona portuaria de Buenos Aires. Esta modalidad mostró tendencias expansivas a partir de los 60 (Grillo: 1995: 7).

De acuerdo a la información disponible, si bien algunas villas surgieron espontáneamente en las proximidades de alguna fuente de trabajo, varias de ellas se formaron a partir de la construcción, por parte del Estado, de viviendas precarias con servicios básicos para albergar a inmigrantes europeos de escasos recursos³³.

³³ Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (1991).

Sin duda este es el elemento que diferencia un asentamiento de una villa: en ella la ocupación es espontánea, la toma no es programada y por lo tanto en la ocupación del suelo se expresa esta improvisación y decisión predominantemente individual. El resultado es una trama intrincada: puertas que dan a pasillos, falta de luz y ventilación en algunas viviendas, casillas que no tienen salida a calles o pasillos, si bien “*pese al aparente desorden existe una correspondencia entre la configuración física, la trama social en la villa y las historias familiares*” (Cuenya: 1993: 9). Tales historias aparecen reflejadas en los relatos de los entrevistados, por ejemplo al argumentar los motivos de llegada al barrio: las redes familiares o laborales preexistentes van configurando también el espacio físico.

A partir de la información provista por el Censo 2001, es posible ilustrar el crecimiento de la población asentada en villas de emergencia, en especial en el período comprendido entre 1991 y 2001. En el 2001 se duplicó la cantidad de hogares registrados en villas de emergencia: pasó de representar 12.150 hogares en 1991 a 28125 en el último censo, con un tamaño medio del hogar de 4,1³⁴.

³⁴ Fuente: Datos provisorios de la Dirección General de Estadística y Censos (G.C.B.A) sobre la base del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001.

Cuadro XVIII
Población residente en villas de emergencia y núcleos habitacionales transitorios. Ciudad de Buenos Aires. Años 1978 - 1983 - 1991 - 1993 y 2001.

VILLA	Cordón	Habitantes Año 1978 (*)	Habitantes Año 1983	Habitantes Año 1991	Habitantes Año 1993	Habitantes Año 2001 (**)	DOMINIO (AÑO 1996) (***)
1-11-14	SUR	22013	207	4832	10332	21799	CMV
3	SUR	27050	0	3393	4496	7133	CMV/PRI/MCBA
6	SUR	7540	968	5373	6037	8013	CMV
13 bis	SUR	355	99	265	220	620	CMV
15	SUR	8500	2052	4673	6560	9874	ENA/PRI/CMV
16	SUR	200	0	110	102	119	PRIVADO
17	SUR	1225	81	555	502	785	PRIVADO
19	SUR	3392	108	2013	2657	3330	CMV
20	SUR	14540	1377	7212	8550	17110 (+)	ENA/PF/MCBA
21-24	SUR	7354	2138	10477	10550	16072	PRIVADO
26	SUR	125	45	226	291	455	ENA / PRI
31	NORTE	2169	198	5716	7951	12242	ENA
31 BIS	NORTE	0	0	0	0		ENA
NHT del Trabajo	SUR	9264 (sin distinguir)	1539	1664	1701	1744	MCBA
NHT Zavaleta	SUR		2345	2581	2661	4832	MCBA
Barrio Calacita	SUR		0	0	0	649	MCBA
Los Piletones y Carrillo	SUR	0	0	0	0	2645	CMV/MCBA
Lacarra	SUR	0	0	0	0	586 (+)	CMV/MCBA
Asent. C. Universitaria	NORTE	0	0	0	0	76	
Asent. Morixe (Club Ferrocarril Oeste)		0	0	0	0	138	
Asent. Reserva Ecológica	SUR	0	0	0	0	355	
Otros barrios y villas		11509					
TOTAL		115236	11157	49090	62610	108056	

Fuente: Dirección General de Estadísticas y censos (GCBA) sobre la base de datos provistos por la Comisión Municipal de la Vivienda

(*) Fuente: Oszlak, Oscar: Merecer la ciudad. Bajo la categoría "otros" se suman otras villas erradicadas definitivamente.

(**) Fuente: Datos provisorios de la Dirección General de Estadística y Censos (G.C.B.A) sobre la base del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2001. Los datos marcados con (+) se obtuvieron multiplicando cantidad de hogares por tamaño medio del hogar, pues no se disponía del número absoluto de población.

(***) Dominio: CMV: Comisión Municipal de la Vivienda; PRI: Privado; MCBA: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; ENA: Estado Nacional Argentino.

En cuanto a su evolución, la población asentada en villas se mantuvo estable, si se compara el período previo a la erradicación forzada llevada a cabo por la dictadura con el censo del año 2001. La comparación de los años considerados muestra que en total la población de las villas alcanzó el nivel que tenía en 1978 y la mayoría de ellas crecieron, a excepción de aquellas que fueron definitivamente erradicadas.³⁵

A partir de 1984, las familias fueron asentándose nuevamente en los terrenos de las que fueron expulsadas durante el período anterior, aunque con desiguales posibilidades de ocupar la zona norte o sur de la ciudad. Esto se expresa claramente en el predominio de asentamientos precarios en el cordón sur de la ciudad, cuando antes de la erradicación algunas villas se encontraban en la zona norte, lo cual indicaría que hubo una intervención estatal diferenciada para permitir o evitar la ocupación de tierras de alta valuación urbana, tal es el caso de las villas que se ubicaban en el barrio de Belgrano.

Entre 1983 y 1991 la población en villas creció un 400% y entre 1991 y 2001 más que se duplicó. Por un lado, se observa que las villas 1-11-14, 21-24, 31 y 31 bis crecieron sustancialmente. Este crecimiento no fue parejo con el resto de las villas, que en el mismo período también crecieron pero en menor proporción. Centralmente, este fenómeno puede atribuirse al terreno disponible, y por lo tanto posible de ser ocupado.

Por otro lado, entre 1991 y 2001, surgieron nuevos asentamientos en distintos lugares de la ciudad donde residen aproximadamente 4000 personas. El incremento brutal de esta población es concomitante con el incremento de hogares y población con Necesidades Básicas Insatisfechas y explica el crecimiento de algunos barrios de la ciudad, aún cuando el total decreció.

En síntesis, el análisis de la problemática habitacional permite resumir las siguientes tendencias en el período comprendido entre 1980 y 2001:

³⁵ Se tomaron sólo los casos en que coinciden los datos tomados por cada entidad. Debe destacarse, a modo de ejemplo, que Los Piletones y Lacarra lindan con la Villa 3, por lo tanto es probable que tras la erradicación y ante su repoblamiento parte de la región previamente denominada "Villa 3" haya tomado un nuevo nombre.

Con respecto al *período 1980-1991*, puede destacarse: un crecimiento del coeficiente de hacinamiento por cuarto y el crecimiento de la “ciudad ilegal”, debido a la progresiva reocupación de las villas de emergencia y la ocupación de edificios públicos y privados (Rodríguez: 1998).

El *período 1991-2001* no revierte las tendencias anteriores, aunque toma otras características. Por un lado, la ciudad registró una pérdida de población, a pesar de lo cual se evidencia un incremento de los hogares que residen en viviendas “deficitarias”. Esta tendencia coincide con el incremento de la población residente en villas, en especial por su reemplazamiento, pero también por la formación de cinco nuevos asentamientos en la Ciudad. En tercer lugar, el período signado por la estabilidad económica y política y la convertibilidad monetaria permitió a determinados sectores el acceso a la propiedad, aunque benefició a un sector limitado de la población, centralmente sectores medios que, en algunos casos, combinaron situaciones de hacinamiento a la obtención del título de propiedad. A su vez, el crecimiento de la población inquilina indica en cierta medida el crecimiento de la población que vive en hoteles o habita en piezas de inquilinato, pues hemos visto que una cantidad importante de ellos reside en viviendas precarias. Finalmente, se observa un importante crecimiento de hogares hacinados que habitan viviendas “no deficitarias”. Ello estaría ratificando el crecimiento de densidad por hogares en períodos de empobrecimiento en especial en el período 91-2001. La combinación de estos procesos permite caracterizar las formas diversas de vivir en la ciudad y el modo como el deterioro progresivo de los ingresos tomó características distintas de acuerdo a los sectores de población de que se trate. Se observan formas heterogéneas de hacer frente al deterioro de las condiciones de vida, que en conjunto, caracterizan la forma que asume la problemática habitacional en la ciudad.

4.4) **Una aproximación analítica a la noción de hábitat deficitario**

El contraste entre el cordón sur y norte de la ciudad expresa una apropiación diferenciada del espacio urbano. El estudio del Consejo de Planificación Urbano Ambiental (Copua), releva tres resultados centrales, relativos al período 1980-1991: la preeminencia del centro sobre la periferia, del norte sobre el sur y la dominancia de los ejes principales sobre los espacios intersticiales, poco accesibles y mal servidos (Torres: 1999: 21). Este estudio no fue

realizado aún sobre la base del censo 2001, si bien la descripción realizada previamente permite imaginar su evolución.

La información provista por el informe del CoPua por **fracción censal** en base a los censos de 1980 y 1991, identifica fracciones de la aglomeración Gran Buenos Aires en función de su mejoramiento, empeoramiento, o estabilidad relativas (mayor o menor a la media de la aglomeración). A partir de ello, el estudio identifica cuatro zonas, dos de las cuales atañen a la Ciudad de Buenos Aires:

- *Zonas “buenas” que mejoran* en este período, que refuerzan las mejores localizaciones de la aglomeración: eje norte (Vicente Lopez y San Isidro) y eje sur (rama Quilmes y rama Temperley). Estas remiten en especial al surgimiento y expansión de las urbanizaciones cerradas. En el caso de la Capital Federal, se verifica una estabilización de las zonas de mayor nivel socio-habitacional.
- *Zonas “buenas” que empeoran*: son esencialmente centrales y se concentran casi exclusivamente en la Capital Federal: “*la aparición durante la última década de un aumento de hacinamiento mayor que la media en zonas de la Capital tradicionalmente consideradas como “buenas” debe ser considerado a la luz del empobrecimiento progresivo de una franja importante de la población*”, proceso que amerita ser analizado más detenidamente. Esto es, el surgimiento de la nueva pobreza.
- *Zonas “malas” que empeoran*: remiten a localizaciones específicas, centralmente ubicadas en el sud oeste de la Capital Federal y de la aglomeración en su conjunto, referidas en especial a la población residente en villas, ya que tienden a coincidir con las viviendas “subestándar” identificadas en el censo.
- *Zonas “malas” que mejoran*: Surgen centralmente en la primera y segunda corona, y se vinculan a programas de loteo y de regularización dominial iniciados en las décadas de 1950-60, pero que han detenido su desarrollo en los años posteriores, en algunos casos retomados a partir de 1980.

El mismo estudio incorpora la caracterización de los centros y subcentros de comercio y servicios de la ciudad de Buenos Aires, tomando como fuente el Censo Económico de 1994. A partir de un sistema de información geográfica, distingue cinco zonas de características distintivas: 1) La “city”: donde predomina la actividad bancaria y los servicios, en detrimento del comercio 2) el centro principal de actividades con una concentración densa de tres tipos de actividades: comercio, servicios y bancos), actividades jurídicas y actividades empresariales, 3) la zona de Once se distingue por la predominancia del comercio, 4) la zona de Barrio Norte – Recoleta, que se distingue por una concentración menos densa de actividad comercial y de servicios, basada en una población residencial, y 5) la zona de San Telmo - Constitución, con predominio de la actividad de servicios y residencial. En complemento con lo anterior, de acuerdo a la información suministrada por el INDEC Y GCBA, entre 1970 y 1995 se perdieron en la zona sur 70000 puestos de trabajo. En ese lapso cerraron 2000 fábricas e industrias.

Del diagnóstico presentado, los autores infieren una marcada segregación territorial, manifestada en las características habitacionales, el tipo de vivienda, el nivel educativo alcanzado, el tipo de tenencia de la vivienda, etc. Las densidades residenciales son mayores alrededor del centro principal, a lo largo del eje norte y en menor medida, a lo largo del eje oeste. La distribución de la actividad comercial refuerza este mismo patrón. A la vez, las viviendas subestándar agrupadas en “villas” permanecen segregadas de manera neta del tejido urbano regular, coincidentes por lo general con las zonas inundables y las áreas menos rentables de la ciudad.

En el otro extremo, se encuentran las urbanizaciones cerradas de desarrollo reciente que marcan límites estrictos al entorno inmediato y que podrían explicar parcialmente la pérdida de población registrada en la Ciudad de Buenos Aires entre 1991 y 2001, pues estas urbanizaciones se emplazan en determinadas localidades del Gran Buenos Aires.

5) La Política de Radicación de Villas en la Ciudad de Buenos Aires. 1984-2002

En los apartados anteriores caracterizamos la política habitacional y urbana y la evolución de las condiciones socio-ocupacionales en las décadas de los 80 y 90.

Por un lado, se evidenció un deterioro de las condiciones de trabajo y de los ingresos, ocasionando un crecimiento de la población en condiciones de pobreza, proceso concomitante con una mayor polarización social. Simultáneamente, se deterioraron las condiciones de la vivienda, y en particular, aumentó significativamente la población residente en villas en la Ciudad de Buenos Aires. Observamos también que el proceso de deterioro de las condiciones de la vivienda y el hábitat no fue similar en toda la ciudad. Se observó un deterioro por “sectores”, paralelo al mejoramiento de otros, que también respondió a las características que asumió en este período la política urbana y habitacional.

Con respecto a la política habitacional nacional, vimos que el principal recurso lo constituye el FONAVI, cuyas características no promovieron el acceso a la vivienda a los sectores de menores recursos. Asimismo, las modificaciones normativas introducidas al FONAVI han tendido a disminuir los recursos destinados a dicho fondo y a redefinir las características de sus operatorias. Sostenemos entonces que las modificaciones introducidas en el FONAVI y en la política urbana formaron parte del proceso de expropiación que caracterizó en particular la década de los 90. A la vez, la formulación de políticas alternativas de acceso a la vivienda y al hábitat urbano se erigieron como “marginales” en tanto no fueron formalmente incorporadas al principal recurso destinado a la vivienda de “interés social” o a bienes urbanos.

Se evidenciaron entonces dos procesos simultáneos: creciente desigualdad y polarización de ingresos, combinados con una creciente diferenciación de zonas de la ciudad, por un lado, y por otro, con una intervención desigual del Estado en ella.

Con respecto a las villas de la ciudad, a partir de 1984 las intervenciones en materia habitacional se definieron en torno de su radicación, en contraste con lo ocurrido en períodos anteriores.

5.1) Radicación y erradicación. Dos principios y supuestos

La propuesta de radicar las villas tomó la forma de un programa por primera vez en 1984, con el inicio del período democrático, si bien hubo un primer antecedente en los 70', previo al inicio de la dictadura (Ver recuadro, pág. 82).

Como recuerda B. Cuenya, la lógica de la erradicación de villas de emergencia primó desde los años 50 hasta la década de los 80. *“La erradicación ha sido durante 30 años la única vía para solucionar el problema de las villas, visto no sólo como un problema de déficit en el stock edilicio sino como una patología social generadora, a su vez, de distorsiones en el entorno urbano.”* (Cuenya: 1993: 16).

La autora distingue dos argumentaciones para el desarrollo de las políticas de erradicación: la orientación desarrollista, por un lado, proponía erradicar a la población residente en villas de emergencia, otorgando nuevas viviendas. Desde esta perspectiva se identificaba un déficit habitacional, pero también un “desajuste social”, que requería una progresiva adaptación a las nuevas condiciones de la vivienda por parte de la población erradicada. El caso más difundido lo constituyó el PEVE (Plan de Erradicación de Villas de Emergencia), implementado en los años 60. Este plan originó la erradicación masiva de villas, trasladando a sus pobladores a Núcleos Habitacionales Transitorios (N.H.T.) como etapa intermedia del programa. Luego, la población sería relocalizada en viviendas definitivas, una vez cumplida la fase de adaptación. Hasta la actualidad la población erradicada por medio de este programa permanece en los NHT (Cuadro XVIII).

Luego, durante el período autoritario (1976-1983), la Municipalidad ejecutó un plan de erradicación de villas, que expulsó mediante la represión prácticamente a la totalidad de sus residentes. Estas acciones pretendían reservar la Capital para una población “selecta”. Retomando una entrevista al titular de la Comisión Municipal de la Vivienda del Gobierno Militar, Dr. Del Cioppo: *“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. Citado en Oszlak: 1991: 78). La erradicación de las villas de la ciudad formó parte de una estrategia

más amplia que redefinió globalmente las condiciones de residencia en ella y la apropiación desigual de la misma, como vimos en el capítulo anterior.

PLAN PILOTO VILLA 7. EL GERMEN DE LA PROPUESTA DE RADICACIÓN. Año 1972

En contraposición al Plan de Erradicación de Villas desarrollado en ese momento desde el Ministerio de Bienestar Social (PEVE), el Plan Piloto Villa 7, diseñado y ejecutado desde la CMV muestra las formas incipientes en que se planteó una propuesta de radicación. La premisa central consistió en “*el mantenimiento de la comunidad existente y el respeto por sus organizaciones, es decir, (...) radicar a toda la gente sin exclusiones*” (Dávalos P.; Jabbar M y Molina, E.: “Movimiento villero y Estado (1966-1976). CEAL, Buenos Aires, 1987. Pág. 37). Se seleccionó para el desarrollo de un plan piloto la Villa 7, ubicada en el Barrio de Mataderos.

La propuesta se centra en una fuerte participación de la población villera, en sus tres etapas: el diseño del proyecto (tipología de viviendas, infraestructura y servicios, espacios públicos, etc.), su ejecución y finalmente en la adjudicación de las viviendas terminadas. Las primeras discusiones giraron en torno de las modalidades de pago y montos de las cuotas que debían ser afrontadas por los grupos familiares. Asimismo, se incorporó una propuesta de autoconstrucción de una parte de las unidades, para quienes se encontraran desocupados.

De esta experiencia surge una Mesa de Trabajo integrada por el equipo técnico, el Frente Villero y el Cuerpo de Delegados de la CMV. Luego, este modelo de gestión fue replicado en el resto de las villas de la Capital Federal.

El conjunto habitacional Justo Suarez, ubicado en el barrio de Mataderos se adjudicó en el año 74 son en total 124 viviendas, construidas por medio de varias PYMES y mecanismos de autoconstrucción

A partir de los 80, se iniciaron algunas acciones tendientes a diversificar las políticas vinculadas al hábitat urbano. Estas tendencias se dieron a la par de nuevas formas de considerar el déficit habitacional y las “soluciones habitacionales”. La distinción entre viviendas “recuperables” e “irrecuperables”, encontró su correlato en la nominación de nuevas formas de producción de viviendas, tendiente a incluir al beneficiario en el

completamiento de la misma (viviendas “cáscara”, o viviendas “progresivas”, etc.). (Catenazzi: 1992; Gazzoli: 2000).

Estas definiciones favorecieron propuestas alternativas a la solución del problema habitacional por medio del acceso a una vivienda terminada, y a la vez redefinieron el lugar del beneficiario, promoviendo que éste sea también quien aporte su fuerza de trabajo para la mejora o terminación de las viviendas³⁶.

Durante el gobierno democrático iniciado en 1984, se sancionó la primera ordenanza que promovió la “radicación de las villas” en la ciudad de Buenos Aires, en oposición a lo acontecido durante el período autoritario.

En términos generales, la radicación remite a garantizar la permanencia de la población de villas en los terrenos ocupados, reconociendo la producción del hábitat preexistente. Retomando a N. Clichevsky, la radicación se asocia **al objetivo de regular dos “transgresiones” de diferente orden: consolidar la urbanización del hábitat, regulando el proceso de urbanización; y asegurar la regularización del dominio, garantizando el acceso a la propiedad de la tierra.** (Clichevsky: 1997: 229). Siguiendo a esta autora, la primera “*se basa en la falta de títulos de propiedad (o contratos de alquiler); la segunda en el incumplimiento de las normas de construcción de la ciudad*” (Clichevsky: 2000: 8). En ambos casos, la propuesta se centra en regular o legalizar las formas informales de producción del hábitat³⁷.

³⁶ Estas redefiniciones surgieron en un contexto en el que las familias tendieron a ser concebidas como parte de la solución de las problemáticas planteadas en torno de la pobreza. Como sostiene E. Grassi, la centralidad que se le otorgó a las familias a partir de los 80’ “*no son cuestiones totalmente ajenas a lo que puede reconocerse como el talón de Aquiles del neoliberalismo, esto es, la reproducción de la población excluida, pero también de aquella ubicada en la franja de vulnerabilidad social (Castel, 1991) en el marco de un Estado que expresa institucionalmente a una sociedad cada vez más exclusiva*” (Grassi: 1999: 103). Como lo mencionamos en el capítulo anterior, tales redefiniciones reorganizaron los límites de los ámbitos público y privado, es decir, distintas responsabilidades en la producción y reproducción biológica y social de los grupos familiares.

³⁷ Los aspectos de la producción (subdivisión, superficie, infraestructura, equipamiento, localización) son contemplados por medio del CPU y se diferencian de la comercialización (regida por los códigos civil y penal en el caso de infracción). (Clichevsky: 2000: 20-23)

Sin embargo, respecto del mercado de tierras la autora sostiene que *“durante los rápidos procesos de urbanización de América Latina, sólo unas pocas de sus más importantes ciudades poseía instrumentos de planificación urbana y las escasas propuestas sobre la tierra se elaboraban desconociendo el funcionamiento del mercado legal y de las formas ilegales tanto en los aspectos de la “producción” (subdivisión, superficie, infraestructura y equipamiento mínimo, localización) como de la “comercialización”* (Clichevsky: 2000: 20).

Las gestiones políticas posteriores al mandato radical, mantuvieron y reforzaron el postulado de radicar definitivamente las villas de la ciudad. Esto se expresó en la sanción de normativas específicas y dio origen a programas particulares. Se plantearon tres programas entre 1984 y 1998, que coincidieron con cambios en la gestión político administrativa en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y luego en la Ciudad Autónoma, a raíz de tres legislaciones:

- La sanción de la Ordenanza 39.753 en 1984
- La sanción de la Ordenanza 44.873 en 1989
- La sanción de la Ley 148 en 1998

Por un lado, si bien las tres legislaciones contuvieron la radicación como lineamiento común, los supuestos e intervenciones realizadas no resultaron similares. Esto obedeció, centralmente, a los contenidos a los que se asoció en cada caso la radicación, pero también a la modalidad de relación establecida con los actores involucrados en distintos períodos político - administrativos.

Debido al carácter político que tiñe la solución estatal del problema habitacional que se presenta en las villas de emergencia, resulta especialmente relevante atender a las modalidades de relación establecidas en cada período entre los actores involucrados en la implementación de la política, otorgando a los residentes en villas y a sus organizaciones mayor o menor competencia en la definición de sus lineamientos. De esta manera, la consideración de las normativas sancionadas esos tres años obliga a prestar atención también a los gobiernos políticos de turno y en especial a la relación y posición de las organizaciones villeras.

A continuación, caracterizamos a la Comisión Municipal de la Vivienda y a las organizaciones villeras, pues éstos constituyen actores centrales en la implementación de la política. Luego nos detendremos en los principales lineamientos contenidos en cada una de las legislaciones sancionadas en el período de referencia, como así también a otros instrumentos jurídicos y normativos. A partir de la caracterización propuesta, analizaremos las modalidades de relación establecidas entre la CMV y las organizaciones villeras. Finalmente, y a partir de la distinción realizada por Clichevsky, nos detendremos en las características que asumió la radicación en el período analizado.

Estas consideraciones brindan un marco inteligible a las particularidades que asumió la radicación de la villa del Bajo Flores en estos años, en relación con los dos aspectos enunciados: el sentido de la radicación y la particular relación mantenida con los habitantes de las villas y sus representantes en distintos períodos de gobierno municipal.

5.1) Los actores involucrados

5.2.1) Acerca de la Comisión Municipal de la Vivienda

La Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) fue creada por ley nacional nro. 17.174 en el año 1967, a raíz de un préstamo efectuado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que tenía por objeto construir conjuntos habitacionales para relocalizar a las familias afectadas por el ensanche de la Av. 9 de Julio (hoy Lugano I y II). En el año 1977 se creó el FONAVI, administrado por medio de organismos descentralizados en el ámbito nacional: Los Institutos Provinciales de la Vivienda (IPV). Para el caso de la Capital Federal, dicho fondo es administrado desde entonces por la CMV. En el año 67 la CMV se constituyó en un ente autárquico dentro de la Municipalidad, en su mayor parte conformada por personal técnico. De acuerdo con la estructura institucional que se le asignó, la CMV fue presidida por el Intendente Municipal hasta 1994.

Entre 1969 y 1973, el movimiento gremial de la CMV se articuló con el Movimiento Villero (nucleado por entonces en torno al Frente Villero de Liberación Nacional) en un contexto

político particular. En ese período se institucionalizaron las Mesas de Trabajo, referenciadas en el Plan Piloto que este organismo llevó adelante en la Villa 7.³⁸

En este proceso confluyó “*por un lado, una política sindical (Juventud Trabajadora Peronista) y una política hacia las villas por otro (iniciado con el Plan Piloto de Villa 7) que coincidía con la lucha de las organizaciones villeras*” (Dávalos: 1987: 49).

Las contradicciones que en ese período atravesaran las agrupaciones peronistas en el marco de un gobierno propiamente peronista, llevaron al quiebre del movimiento gremial gestado en la CMV, por medio de la cesantía de sus principales referentes, y, luego, por su traslado a otras dependencias. “*El movimiento villero (...) se solidariza con la lucha realizada por los trabajadores de la CMV. La no participación de la CMV significaba hacer callar la voz de la población villera*”. (Dávalos: 1987: 58).

El organismo quedó desfinanciado; simultáneamente se traspasaron las tierras municipales al Ministerio de Bienestar Social, quien reemplazó las incipientes acciones de la CMV por los Planes Alborada, Eva Perón y 17 de Octubre, el primero de ellos destinado a la población villera.

Con el golpe militar de 1976, los cargos jerárquicos de la CMV fueron ocupados por militares. Ante la decisión política de erradicar las villas de la Capital Federal, la tarea ejecutiva fue encomendada a este organismo. En 1980, la Comisión editó “*El Libro Azul*” donde se sistematizó detalladamente la erradicación compulsiva y violenta de casi 200.000 personas. E. Jozami describe (durante su mandato como Subsecretario de Vivienda de la Ciudad en el año 2000) que en él se “*da cuenta de los desalojos en cada una de las villas con la misma minuciosidad con la que se elaboraban entonces otros documentos, todavía secretos, registrando los secuestros, las muertes, y los operativos de represión*”. (Blaustein: 2001: 10).

³⁸ Gran parte de las referencias vinculadas a los orígenes de la CMV y desarrollo del Plan Piloto Villa 7 se ha tomado del texto perteneciente a Dávalos P.; Jabbaz M y Molina, E.: “Movimiento villero y Estado (1966-1976). CEAL, Buenos Aires, 1987.

La CMV se constituyó con posterioridad a la dictadura, en una institución emblemática. Como sostuvo uno de los entrevistados por Eduardo Blaustein en el libro de “autocrítica” editado por la CMV el año 2001: “Para más de un sobreviviente de las villas, “la CMV es el enemigo” (Blaustein: 2001: 48).

De la historia de este organismo estatal se destacan dos aspectos que lo marcaron desde su creación: por un lado, su falta de autarquía y dependencia de los gobiernos de turno, a pesar de ser ésta una de sus características institucionales. Esto último se puso de manifiesto crudamente en las acciones emprendidas durante la dictadura. Hasta la actualidad los cargos jerárquicos de la institución son ocupados por funcionarios que cambian de acuerdo a la gestión de turno, mientras que la planta técnica es ocupada por técnicos y administrativos estables. Esta característica es importante, pues los argumentos presentados por los “técnicos” que permanecieron en sus cargos durante todo el período analizado (1984-2000) dieron cuenta de una apropiación “selectiva” de los lineamientos dispuestos por las gestiones de turno. Por otro lado, la CMV es la principal responsable de las acciones e intervenciones en villas³⁹ y principal y único ejecutor del FONAVI para la Ciudad de Buenos Aires.

5.2.2) Las organizaciones villeras

En el año 1958 se constituyó la primera organización tendiente a favorecer la participación de las comisiones de vecinos de cada villa de la ciudad: La Federación de Villas y Barrios de Emergencia. La misma se mantuvo a lo largo de 15 años como organismo sectorial hegemónico, siendo sus principales reivindicaciones la permanencia en los terrenos ocupados y el rechazo a los desalojos (Cuenya: 1993). Por la Ordenanza 16431 del año 1960 se reglamentó el funcionamiento institucional de las organizaciones de vecinos.

En 1972 surgió el Frente Villero de Liberación Nacional que más tarde integró el Movimiento Villero Peronista. Es en este período que se materializaron las Mesas de Trabajo antes descriptas, tendientes a fortalecer la representación de estas organizaciones y

³⁹ Tal es así que la responsabilidad de llevar a cabo el relevamiento en villas para el Censo Nacional de Población y Vivienda en el año 2001, al igual que en el 90, recayó sobre el personal de la CMV, independientemente de la tarea que éste desarrolle en la institución.

la legitimidad de su interlocución. El golpe del 76 y las intervenciones desplegadas en este período disgregaron a las organizaciones villeras, mediante la represión y “desaparición” de varios de sus integrantes.

Durante el período democrático, en abril de 1987, surgió el Movimiento de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal, cuyo desempeño posterior se analiza a continuación. La afinidad político partidaria establecida entre las organizaciones villeras durante la presidencia justicialista asumida en 1989 generó una ruptura interna con algunos de sus principales referentes. Entre ellos, algunos representantes de la villa 1-11-14.

Como señala Cravino, *“al estar basadas (estas organizaciones) en la obtención de reivindicaciones que requerían de la participación estatal, en adelante la dinámica de las comisiones vecinales estará fuertemente condicionada por la actitud que adoptaran los organismos públicos”*, tendientes a su debilitamiento o fortalecimiento. *“Así, las relaciones de las organizaciones villeras y el Estado se mueven entre la negociación y la confrontación”* (Cravino: 2000: 5).

En cada uno de los períodos que analizaremos a continuación, las organizaciones villeras tuvieron una participación intermitente, en algunos momentos por medio de la negociación y en otros, confrontando con el gobierno. Sin duda las afinidades políticas definieron, en cada período, una mayor o menor capacidad de negociación con el Estado. A la vez, las crisis que atravesaron estas organizaciones a lo largo del período bajo análisis ocasionaron un creciente debilitamiento que tampoco favoreció una continua y fuerte capacidad de éstas para posicionarse en el espacio de disputa.

Finalmente, es necesario inscribir este movimiento de negociación y confrontación en el contexto de la *“democracia excluyente”* (Pucciarelli: 2002) para comprender los rasgos particulares que asumió la relación entre estos actores en un contexto de redefinición de la política y de los modos “legítimos” de hacer política.

5.3) Año 1984. El “Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios”.

La Ordenanza Municipal nro. 39.753 sancionada en 1984 estableció las pautas programáticas del Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios. La sanción de esta Ordenanza derogó aquellas que plantearon la erradicación de villas y barrios carenciados, reconociendo los reclamos de sus residentes.

Una ordenanza posterior estableció que la Comisión Municipal de la Vivienda⁴⁰ fuera el organismo responsable de implementar en programas concretos las pautas enunciadas por la citada ordenanza. Respecto del financiamiento del programa, la ordenanza que delegaba la ejecución en la CMV sólo establecía que los gastos debían ser afrontados por la administración central.

Por medio de la sanción de esta ordenanza se proponía compatibilizar el espacio ocupado por las villas a las normas urbanas existentes. Así, debía garantizarse el cumplimiento de la normativa vigente en materia urbana, centralmente, a lo establecido por el Código de Planeamiento Urbano, sancionado en el año 1977, y a sus modificaciones posteriores. El Código establece zonas residenciales para la Ciudad, así como los requisitos que debe cumplimentar un lote para poder ser definido como unidad residencial: tamaño, amanzanamiento, sector destinado a calles y zona pública, ventilación, y disponibilidad de infraestructura básica. Estos aspectos se detallaban en los artículos 3, 5 y 8 de la citada ordenanza (Ver Anexo).

De acuerdo a sus enunciados, el supuesto de radicación se basó también en garantizar el acceso de la población residente en villas a conjuntos habitacionales. De esta forma, se entendió que la radicación se llevaría a cabo mediante programas de relocalización in situ, cuyos beneficiarios eran quienes habitaban o hayan habitado (previo a la erradicación) en las villas. A ello se sumó la mejora de las viviendas en condiciones de ser “recuperadas”.

La Ordenanza que dio origen al Programa estableció las pautas programáticas para el desarrollo de acciones en las villas de la Ciudad. Sin embargo, para cada villa se debían

⁴⁰ Debe destacarse que, a pesar del cambio de status de la Ciudad, este organismo no modificó su designación.

delinear acciones específicas, previo relevamiento físico de la misma, contemplando los circuitos financieros, legales y sociales pertinentes en cada caso. De lo anterior surgían las acciones a desarrollar. Esta tarea se realizó únicamente en el Barrio Cildañez (Villa 6). La experiencia fue sistematizada en un documento publicado por la CMV: el “*Plan Piloto Villa 6*”. Este documento fue publicado en 1987, tres años después de sancionada la ordenanza 39.753. Las líneas de intervención que se describen en él para la Villa 6 son las siguientes:

- 1) *Identificación de los sectores de recuperación*. Se proponía el reordenamiento parcelario, adaptando los lotes a las normas urbanas existentes. Sugería, asimismo, la ampliación de viviendas con provisión de materiales, relocalización a vivienda nueva para viviendas con alta densidad.
- 2) *Construcción de viviendas nuevas*. Las familias beneficiarias de vivienda nueva debían aceptar dejar el terreno y la vivienda y a la vez encontrarse en condiciones económicas de pagar la vivienda nueva en cuotas, de acuerdo a la ley FONAVI.
- 3) *Completamiento de redes de infraestructura*. Se proponía la instalación de redes de desagüe, tendido eléctrico, cañerías de agua y cloaca y la paulatina conexión domiciliaria, red de gas y, finalmente, la pavimentación de todas las calles de tierra.
- 4) *Equipamiento comunitario*: dotación de salas de atención primaria de la salud, guarderías comunitarias, etc.

A diferencia de lo establecido por la ordenanza, el documento referido al Plan Piloto en la Villa 6, distinguía tipos de recursos según su destino: “*Con recursos FONAVI se construirán las viviendas nuevas necesarias y las redes de infraestructura correspondientes. Con recursos de la CMV se realizarán algunas mejoras en el equipamiento comunitario y se aportará para la recuperación de viviendas existentes. Con recursos de la MCBA se realizarán aquellas obras que puedan ser emprendidas por dicho organismo, tales como pavimentación, alumbrado, limpieza, subsidios a entidades comunitarias.*” En efecto, en 1994 los habitantes de la Villa 6 fueron beneficiados por la obra “Cildañez”, financiada con fondos FONAVI y de la CMV. El conjunto habitacional constaba de 124 viviendas⁴¹.

La radicación de la Villa 6 contemplaba la combinación de recursos de acuerdo a sus destinos. Por un lado, se disponía de recursos FONAVI adaptados a las exigencias para su

⁴¹ Fuente: 90 años de vivienda social en la Ciudad de Buenos Aires. FADU. Buenos Aires, 1999.

ejecución (vivienda terminada). Por otro, para la recuperación y mejora de viviendas existentes se disponía de recursos de la CMV, que requerían de la mano de obra de los beneficiarios para su finalización.

5.3.1) El sentido de la radicación y la modalidad de articulación con otros actores

Observamos que en este período, y hasta 1989, la legislación y las intervenciones originadas en ella se orientaron, centralmente, a adaptar las tierras ocupadas a las normas urbanas existentes: pago de cuotas “*adaptadas a la normativa FONAVT*” para el caso de las viviendas nuevas; urbanización ajustada a la normativa vigente. La ordenanza establecía que “*Los conjuntos habitacionales que resulten deberán responder a las normas urbanísticas en el área que las contienen y en particular al factor de ocupación total (FOT) y factor de ocupación del suelo (FOS)*”. (Pág. 10).

De acuerdo al documento del Plan Piloto, uno de los argumentos de la radicación fue el “fracaso” de la erradicación que primó durante la dictadura, concebida como “agravante” de las condiciones habitacionales de la Ciudad. Reconoció asimismo la ilegitimidad de la violenta erradicación desarrollada durante este período. Se trataba entonces de respetar “*la historia vincular de los grupos humanos con su lugar y su espacio físico. De allí la necesidad de preservar el entorno, el medio y mejorarlo; no sustituirlo*”. (Pág. 10)

La propuesta de radicación giró en torno de “*incentivar el crecimiento y la integración desde lo construido existente (...) surge la necesidad no sólo de mejorar las condiciones de habitabilidad dentro de estas, sino que además resulta imprescindible integrarlas al sistema urbano que las rodea y vincularlas al tejido*” (Pág. 10). De allí se desprende la concepción acerca de la ciudad, pero especialmente de las villas y sus pobladores: “*estas áreas funcionan y actúan como islas desvinculadas de dicho sistema*” (pág. 9). Predominó, así, una concepción funcionalista de la ciudad, sintetizada en la palabra “sistema”. Sin embargo, también este término resulta contradictorio con la propia definición propuesta en dicho documento, en tanto los movimientos (y los comportamientos) son ajenos a dicho sistema, poseen una lógica propia y no se explican en relación con el sistema en su totalidad (la ciudad / la sociedad).

En efecto, desde esta perspectiva, la integración física conllevaría la “integración social”. Por eso definieron a esta visión como “*integracionista*”: “*las acciones a implementar deben propender a soluciones tanto para los aspectos físicos como para los sociales (...) con la participación y el acompañamiento de la comunidad*” (Pág. 11). El “aspecto social” de la ejecución del Plan Piloto se vinculaba a “*estimular una adaptación activa a la realidad; a que el grupo se constituya en sujeto y protagonista de su propia experiencia*”. (pág. 52). La dimensión social del problema se vinculaba a un problema de “adaptación al medio”.

A pesar de las modalidades de gestión planteadas en períodos anteriores⁴² establecidas entre actores estatales de la CMV y el movimiento de villas, la participación de la población se redujo a “*fomentar la formación de Comisiones locales*” (art. 13). En este documento no se hizo referencia a las organizaciones existentes en los barrios, ni a mecanismos formales de interlocución.

Observamos que, si por un lado se privilegió la adaptación del territorio a la normativa urbana, por otro no se plantearon ámbitos formales de interlocución, en un contexto de surgimiento de los “*nuevos movimientos sociales*” (Jelín: 1989). Por su parte, las acciones desarrolladas en las villas de acuerdo a lo establecido por la Ordenanza 39.753, se centraron en la Villa 6, a raíz del Plan Piloto formulado en el año 87. En las villas restantes, las intervenciones fueron prácticamente nulas en este período.

5.4) Año 1989: Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados.

Con la asunción del peronismo en el Estado nacional y municipal, se inició un nuevo período en la política de radicación que primó desde 1984 y cuyos alcances y redefiniciones deben ser entendidos en el marco del proceso de reforma del Estado⁴³ iniciado en 1989 y la creación de un Programa de Ordenamiento territorial que acompañara las transformaciones del Estado e iniciar el proceso de modernización urbana (Mignaqui: 1997: 221).⁴⁴

⁴² Tal es el caso de las Mesas de Trabajo establecidas entre el Frente Villero y la CMV en la década del 70' para consensuar el diseño y ejecución de los proyectos de vivienda.

⁴³ Se trata de la Ley nro. 23696/89 y Ley 23.697/89 del PEN de Reforma del Estado y Emergencia Económica.

⁴⁴ En ella se inscribe el Programa de Privatizaciones y Concesiones implementado por la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA) a partir de 1989. (Mignaqui: 1997: 222).

Se diseñaron los siguientes programas para el desarrollo de una política concertada sobre la ciudad: El Programa de Rehabilitación de la Zona Sur, concertados por medio de Unidades de Gestión en los barrios de Barracas, San Telmo, La Boca, el Programa de Revitalización de la Avenida de Mayo (PRAM), el Programa RECUP BOCA; y el Proyecto de Urbanización de Puerto Madero, destinado a revitalizar zonas degradadas de la ciudad.

Pueden mencionarse tres aspectos a partir de los cuales la política dirigida hacia las villas de la ciudad se llenó de nuevos contenidos redefiniendo, simultáneamente, los alcances de la radicación y la participación de las organizaciones villeras en la definición de los lineamientos del programa.

- a) A partir de 1989 se abrió un espacio formal de diálogo entre los actores municipales y las organizaciones villeras, proceso iniciado con la firma de un Acta Compromiso entre ambos en el año 89. El Decreto 3330/91 institucionalizó, por un lado, el Programa de Radicación de Villas. Por otro, conformó la Mesa de Concertación, presidida por el Intendente Municipal. Luego de la experiencia de las Mesas de Trabajo, la Mesa de Concertación pretendió constituirse en un nuevo ámbito de negociación y participación de los representantes villeros en la definición de lineamientos en materia de política habitacional y urbana. Como sostiene M.C. Cravino, estas definiciones pueden ser entendidas por la afinidad político partidaria existente entre el gobierno municipal y el Movimiento de Villas a partir de la asunción del peronismo al gobierno (Cravino: 2000).
- b) La sanción de la Ordenanza 44.873 en marzo de 1991, definió el alcance y características de la regularización y la urbanización de las villas de la Capital. La ordenanza 44.873 definió el posicionamiento del Estado respecto del problema villero en este período. Por medio de esta norma, *“se incorpora a las villas como distrito de zonificación del Código de Planeamiento Urbano, lo que significó legalizar el proceso de urbanización informal como una modalidad de producción del hábitat, ya que se las reconoce como áreas residenciales”* (Gonzalez: 1994: 88). Lo anterior favoreció el cambio de las disposiciones para el uso del suelo para las villas de la ciudad a zona residencial, decisión de especial importancia para aquellas villas asentadas en terrenos de uso industrial, tal es el caso de la villa 1-11-14. La sanción de la ley 23.697, habilitó

la transferencia de tierras propiedad del Estado Nacional a sus ocupantes, acompañado del decreto 1001 de ese año.⁴⁵ Este Programa se institucionalizó por medio de la creación del Programa Arraigo. La transferencia de tierras debía realizarse a entidades intermedias, responsables, a su vez, del loteo y subdivisión de las parcelas. Una vez realizada esta tarea, dichas entidades fueron las responsables a su vez de otorgar la propiedad a sus ocupantes.

- c) La creación de un nuevo marco institucional para el desarrollo del Programa de Radicación de Villas, centralizado en la Secretaría de Planeamiento. Esta Secretaría fue la responsable de coordinar las acciones desarrolladas por diferentes áreas municipales, con incumbencia en el programa: la CMV, el Consejo de Planificación Urbana, Escribanía General, Dirección de Catastro, Secretaría de Obras Públicas, y la Dirección General de Política y Planes. Las discrepancias políticas existentes entre la CMV y la Secretaría de Planeamiento originaron una aplicación diferenciada de los criterios del programa, de acuerdo al dominio de las tierras. En el caso de la Villa 1-11-14, las tierras son del dominio de la CMV por lo cual, en este período, las intervenciones en materia de radicación se limitaron a regularizar el proceso de urbanización. En efecto, la Villa 12, asentada en tierras propiedad de la Municipalidad, fue rápidamente radicada, transfiriéndose el dominio a sus actuales ocupantes. Lo mismo ocurrió con la Villa 21-24, asentada en tierras cuya propiedad pertenece al Estado Nacional Argentino (ENA). Las tierras fueron transferidas a una Mutual de la villa, de acuerdo a lo dispuesto por el Programa Arraigo. En el caso de las villas asentadas en tierras de la CMV o privados, el proceso fue diferente, debido a las diferencias existentes entre la dirigencia de la Secretaría de Planeamiento y la CMV originó una ejecución diferenciada del PRV en cada caso. La excepción resultó ser la Villa 20, cuya propiedad es compartida entre la

⁴⁵ El Decreto 1001 supuso que el Estado declarase esas tierras como innecesarias para posibilitar su posterior venta, donación o cesión (transferencia de dominio a individuos particulares). Este decreto fue puesto en marcha por el Programa Arraigo, creado en mayo de 1990, para las villas asentadas en tierras fiscales nacionales. En la Ciudad de Buenos Aires, dicho decreto afecta a la población asentada en las villas 15, 20, 21-24 y 31. (Rodríguez: 1998). Este decreto encuentra su origen en la promulgación de la Ley de Emergencia Económica de 1989. Como recuerda N. Clichevsky, “*El Estado (...) actúa como facilitador de las acciones de los sectores con mayor concentración de capital, según sus nuevas necesidades (normas más flexibles, venta de tierras, privatización de espacios públicos)*” (Clichevsky: 2002: 48)

CMV, el ENA y la Policía Federal Argentina, situación que obligó a realizar un trabajo conjunto.

En el año 1992, el Programa obtuvo apoyo financiero del PNUD. Con el citado financiamiento se reformuló el PRV, que incorporó el término “integración” en su título, aunque enmarcado bajo los mismos objetivos y lineamientos institucionales que aquellos definidos en 1989. Se obtuvo un financiamiento de \$ 15.000.000 para el año 92. A raíz de la profunda crisis política que se inició con la renuncia del Intendente Municipal ese año (C. Grosso), el PRV pasó a depender, finalmente, de la Dirección General de Programas Descentralizados. Para el año 1993 se asignó al Programa un presupuesto de \$ 12.000.000, que quedó parcialmente sin ejecutar.

Simultáneamente, por medio del Decreto 1098/92 el Ejecutivo Municipal creó el Consejo de Enlace con villas y barrios Carenciados, cuyos integrantes fueron nombrados por el Movimiento Villero. Estos pasaron a formar parte de la estructura municipal. “*En la práctica los miembros del Consejo de Enlace se transforman en meros empleados públicos de un organismo con competencias difusas y que nunca tuvo manejo de recursos*” (Cuenya: 1993: 28). Como reconocieron sus propios integrantes, esta decisión contribuyó a la disgregación del Movimiento de Villas.⁴⁶ La “municipalización” de los representantes de las villas ocasionó el desmembramiento del Movimiento de Villas (MODEVI), dando origen, más adelante, a la actual Federación de Villas (FEDEVI).

El cuadro siguiente sintetiza las intervenciones en villas al año 95:

⁴⁶Ocho años más tarde, uno de los principales referentes de la Mesa de Enlace afirmó: “*Se está buscando (...) romper nuestra organización como hace diez años como cuando, para aplicar el programa de radicación, se rompió el Movimiento de Villas. Y tardamos siete u ocho años en reconstruirlo*” (Representante de la Federación de Villas (FEDEVI), Comisión de Vivienda de la Legislatura porteña, junio de 2000, pág. 22).

Cuadro XIX

Intervenciones según líneas de acción en las villas de la ciudad de Buenos Aires. 1984 - 1995.

VILLA	Apertura de Calles	Agua Potable	Desagues Pluviales	Desagues Cloacales	Adjudicación de Viviendas /Loteo	Regularización dominial / Transferencia de dominio
1-11-14				Av. Riestra		
3					48 módulos PRV	
6					FONAVI: Barrio Cildañez, año 1994: 128 viviendas Autoconstrucción Loteo y Consolidación	
Villa 12						(Barrio Charrúa) Radicación definitiva, por medio de boletos de compraventa: 390 familias
13 bis						
15					53 módulos (PRV) Fondos FONAVI, año 1992	
16						
17						
19					20 módulos (PRV)	
20					Loteo y Consolidación	
21-24						Transferencia del dominio de las tierras a la Mutual Flor de Ceibo
26						
31					Erradicación parcial	

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos provistos por la CMV

Nota: Los cuadros coloreados indican las líneas de acción iniciadas en cada villa, aunque no da cuenta del grado de avance en cada una de ellas.

5.4.1) El sentido de la radicación y la articulación con otros actores

El PRV, en este período, planteó como prioridad la transferencia de dominio a los residentes de las villas, omitiendo incluso los obstáculos normativos que establecen un mínimo de requisitos para la ocupación del suelo. Si por un lado se facilitó el acceso a la propiedad de la tierra, por el otro, se reconoció la producción popular del hábitat, aunque a veces ello trajo aparejadas nuevas dificultades asociadas a las condiciones en las que el suelo fue transferido. Las características deficitarias de las tierras que se regularizaron tampoco fueron contempladas: áreas inundables, mal servidas, etc. El “caso testigo” fue la relocalización de los pobladores del ex-albergue Warnes, construido sobre un predio relleno con basura.

La formulación e implementación del PRV, en este período, supuso la creación de instrumentos jurídicos e institucionales novedosos, orientados a garantizar la tenencia de la tierra a sus ocupantes. “*El primer eje estratégico de la Secretaría de Planeamiento urbano es la concepción de que el arraigo a la tierra tiene que ver con la tenencia de la misma*” (Cuenya: 1993: 28). En este período, los esfuerzos se centraron en regular el acceso al suelo, obviando mayormente aquellas regulaciones relativas al proceso de urbanización. Con ese objetivo se transfirieron los dominios a entidades intermedias (como es el caso de la cooperativa Flor de Ceibo en la Villa 21-24), responsables de garantizar el parcelamiento de los lotes a las familias, desestimando las condiciones y características de las tierras regularizadas. Aún en estos casos los tiempos previstos no fueron cumplimentados y la transferencia del dominio se realizó sin que pudieran concretarse las normas establecidas por la ordenanza 44.873, en lo referido al equipamiento e infraestructura mínimos que debían garantizarse.

Así, si la ordenanza del 84 estableció la adaptación de los conjuntos habitacionales a las normas urbanas existentes, la nueva legislación intentó adaptarse, al menos parcialmente, al tipo de urbanización existente.

Observamos que hasta 1989, momento en que asumió el peronismo en el gobierno nacional y municipal, no se institucionalizaron canales de concertación con las organizaciones villeras. El apoyo de las organizaciones al nuevo gobierno viabilizó la formación de una Mesa de Concertación para la discusión conjunta de la radicación de las villas. Sin embargo,

no todos los gestores del movimiento de villas simpatizaron con el nuevo gobierno, como fue el caso de los principales interlocutores de la Villa 1-11-14.

La creación de la Mesa de Concertación, como ámbito de discusión de los contenidos y alcances de la política, por un lado evidenciaron (y fueron el resultado de) la relación entre el Movimiento Villero y los representantes del Ejecutivo, proceso que culminó con la municipalización de varios de los integrantes del Movimiento. Si esta decisión generó el desmembramiento del Movimiento Villero, también fue la más clara evidencia de las características novedosas que adquirió la relación de los representantes con sus representados en los inicios de los 90'.

La crisis política e institucional que atravesó la gestión política se expresó, por un lado, en la incapacidad de ejecutar los fondos destinados al programa por medio de un crédito internacional. Sin embargo, la crisis que sacudió al gobierno municipal, nuevamente diluyó los ámbitos de discusión directos con dichas organizaciones.

5.5) Año 1996: Constitución de la Ciudad Autónoma y Sanción de la Ley 148

“La notable repercusión política que tuvo el debate en torno de la erradicación de Retiro (...) tuvo mucho que ver con la sanción del artículo 31 de la constitución de la Ciudad de Buenos Aires en 1996. Ya entonces resultaba evidente que no existían sino dos alternativas: la erradicación se correspondía con la metodología de la dictadura pero no era practicable para un gobierno democrático que no estuviese dispuesta a abjurar de su legitimidad recurriendo a la represión; sólo podía pensarse la urbanización mediante el diálogo con los pobladores de las villas. Este fue el criterio que orientó aquella sanción del texto de 1996 que otorgó la radicación en el lugar categoría de principio constitucional”.

Introducción de Eduardo Jozami, Subsecretario de Vivienda al texto publicado por la CMV “Prohibido vivir aquí”. (Blaustein: 2001).

El Capítulo Quinto “Hábitat” de la Constitución sancionada en 1996 menciona lo siguiente:

- ARTICULO 31.- La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a 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 los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con **criterios de radicación definitiva**.
 - 3- Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.

En el mes de agosto de 1996, se concretó el cambio de estatuto de la Ciudad de Buenos Aires, año en que se promulgó la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y su autonomía política a través de la asunción de un Jefe de Gobierno elegido democráticamente. Lo anterior trajo aparejado cambios significativos en materia de planificación, gestión y legislación de políticas de vivienda en la Ciudad. Por medio de la ley 71 de setiembre de 1998 y de acuerdo a lo establecido por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, se conformó el Consejo del Plan Urbano Ambiental, responsable de la elaboración del Plan Urbano Ambiental, dependiente de la Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente.

Por otro lado, se creó la Comisión de Vivienda de la Legislatura porteña para realizar un seguimiento de los programas del Ejecutivo, en materia de vivienda “de interés social”. Se abrió así un nuevo espacio de debate y discusión entre el Ejecutivo, Legislativo y los representantes de las villas de emergencia de la ciudad. La Comisión de Vivienda de la Legislatura se constituyó en un ámbito de confrontación y también de negociación entre los intereses de cada una de las partes. Allí se trataron también temas especialmente conflictivos, como lo fue la construcción de la Autopista “AU7”, que implicó durante 1998 la erradicación de habitantes de los asentamientos “Los Piletones” y Lacarra” ubicados sobre la traza de dicha autopista.

También se sancionó la ley 148, el 30 de diciembre de 1998, de “*Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y NHT*”. Sus enunciados centrales fueron los siguientes:

- a) Creó una Comisión Coordinadora Participativa (C.C.P.) para el diagnóstico, seguimiento y planificación de las políticas sociales habitacionales a desarrollarse en este marco. La misma fue integrada por la representación del Poder Ejecutivo, la Legislatura, los vecinos (representantes barriales electos por comicios), y representantes de la FEDEVI y MODEVI (ver en Anexo contenidos de la Ley 148).
- b) Le asignó a esta Comisión la tarea de diseñar los lineamientos generales de un “Programa integral de radicación y transformación definitiva de las villas y NHT” realizable en un plazo máximo de 5 años.
- c) Le asignó, asimismo, la tarea de elevar una proyección de gastos para el cumplimiento de las metas dispuestas por dicha ley, a fin de que sea incorporado en el proyecto de Presupuesto anual, asentando las bases para la elaboración de un presupuesto participativo.

La creación de la CCP estableció funciones similares a aquellas atribuidas anteriormente a la Mesa de Concertación entre los representantes de Villas (FEDEVI) y los ámbitos ejecutivo y legislativo.

Regularización dominial e integración a la trama urbana constituyeron los aspectos nodales de esta propuesta que sólo en el año 2000 comenzó a tomar forma. La creación de nuevas instancias institucionales como ser la Comisión de Vivienda de la Legislatura y la creación del Consejo del Plan Urbano Ambiental esbozaron también la necesidad de discutir la ciudad y su integración urbana como conjunto, aunque sus resultados son aún incipientes.

A pesar de la creación de nuevos instrumentos jurídicos y de instancias de interlocución entre los actores para avanzar en la radicación de las villas de la Ciudad, recién con la asunción de la Alianza en el Gobierno de la Ciudad (1999) y en la CMV en particular (2000) éstos comenzaron a ser tenidos en cuenta. Previo a ello, tanto las reuniones en la

Legislatura como el cumplimiento de lo establecido por la ley 148 no fueron formalmente contemplados por parte de la CMV en particular. Las reuniones de la Legislatura evidenciaron una relación conflictiva entre los actores involucrados, especialmente con los funcionarios responsables de la CMV.

Un documento publicado en 1999 por esta institución⁴⁷ ilustra lo anterior. En él no se hizo mención a la legislación vigente desde 1998, en particular en lo relativo a las modalidades de articulación con el movimiento de villas ni la Legislatura de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires. Por su parte, en las reuniones en la Legislatura en dicho período se aludió a la responsabilidad del Ejecutivo (la CMV) en el incumplimiento de la ley 148⁴⁸.

También es de este documento⁴⁹ de donde surgen más claramente los contenidos y sentidos asignados a la política de radicación por parte de la CMV hasta el 2000, que contrasta con los supuestos implicados en la gestión anterior. Las intervenciones buscaban lograr “*la integración urbana de las villas a la trama circundante*”, entendida ésta como “*base de vinculación entre los asentamientos y la ciudad. La discontinuidad entre ambas tramas genera una fractura que dificulta la posibilidad de integración*”⁵⁰.

Es llamativo que en ningún momento se mencionó la regularización del dominio como objetivo de las distintas operatorias desarrolladas por la gestión. Incluso los programas de

⁴⁷ “De aquellas villas a estos barrios. Programa de Transformación e Integración de Villas”. GCBA. Secretaría de Planeamiento Urbano. CMV – Gerencia de Promoción Social Urbana. Buenos Aires, 1999.

⁴⁸ Aludiendo a este período, uno de los integrantes de la CCP mencionó en la reunión de la Legislatura: “*Se ha violado flagrantemente el Artículo 3º de la Ley 148 desde hace varios meses, cuando se desarrollaron obras y procesos de urbanización en la Villa 1-11-14 como en muchas otras villas de la ciudad- cosa que no pasó por el debate de la Comisión de Vivienda. Acá se eludió –del modo más grosero la participación de esta comisión en la discusión de todos los planes de urbanización de las villas de esta ciudad. ¿o es que alguna vez se trajeron a discusión los planes?(...) Quiero recordar que la CCP se dejó de reunir porque el Poder Ejecutivo desconoció su presidencia, que estaba en manos de los villeros*”. Comisión de Vivienda, 14 de junio de 2000.

⁴⁹ También estos aspectos se desprenden de las entrevistas mantenidas con los referentes de los distintos programas y serán analizadas más adelante (en especial capítulos III, IV y V).

⁵⁰ De aquellas villas a estos barrios. Programa de Transformación e Integración de Villas. GCBA. Secretaría de Planeamiento Urbano. CMV – Gerencia de Promoción Social Urbana. Buenos Aires, 1999. P.3 y 5.

vivienda estuvieron orientados a facilitar la integración de la trama urbana: “*La necesidad de efectuar relocalizaciones, ya sea por apertura de calles, como por alta densidad de áreas afectadas al programa de reordenamiento parcelario genera la formulación de programas de vivienda*”⁵¹. Observamos en qué medida estos supuestos discrepan con aquellos postulados reivindicados en el período anterior. La problemática de las villas se redujo a un problema de orden físico.

Respecto de las intervenciones realizadas en villas en este período, observamos que en su mayoría se relacionaron con operatorias de apertura de calles u otras obras de infraestructura. Respecto de la construcción de viviendas nuevas, se observa que hasta el año 99 en su mayoría se encontraban en construcción, a excepción de la población asentada sobre la traza de la autopista AU7, y cuya resolución requirió de una rápida intervención, dado los intereses (centralmente económicos) puestos en juego.

Tampoco hubo avance en la regularización dominial por medio del reordenamiento parcelario de los lotes habitados. Se regularizó únicamente la tenencia de los adjudicatarios del Barrio Rivadavia II, complejo construido en el período anterior. Por lo tanto, se evidencia que sólo entre 1989 y 1994 se avanzó en regularización de la tenencia de la tierra y la vivienda.

⁵¹ “De aquellas villas a estos barrios. Programa de Transformación e Integración de Villas”. GCBA. Secretaría de Planeamiento Urbano. CMV – Gerencia de Promoción Social Urbana. Buenos Aires, 1999. P 9.

Cuadro XX

Intervenciones según líneas de acción en las villas de la ciudad de Buenos Aires. Al año 1999.

VILLA	Apertura de Calles	A. P.	Desagues Pluviales	Desagues Cloacales	Construcción / Adjudicación de Viviendas / Loteo	Regularización dominial /transferencia de dominio
1-11-14	Se abrieron 900 m. De calle				Empresa: 469 unidades en ejecución	Barrio Rivadavia II
3	Liberación y pavimentación de la Av. Riestra y Battle y Ordoñez			Todo el barrio		
6					Empresa: 52 unidades en ejecución	
13 bis						
15				400 metros de trazas de calles, pavimentación y redes pluviales.	Autoconstrucción: 12 viviendas (CMV, GCBA)	
16						
17						
19					19 familias relocalizadas por traza de la Av. Gral. Paz.	
20					Autoconstrucción: 26 unidades (CMV) 142 unidades FONAVI Reordenamiento parcelario	
21-24	280 m. De calle pavimentados			Saneamiento sanitario	60 viviendas Autoconstrucción Programa de Lote con servicio	
26						
31						
Lacarra					152 familias relocalizadas por construcción de la Autopista AU7 128 unidades ejecutadas, 36 unidades a ejecutar	
Zavaleta						

Fuentes: 90 años de vivienda social en la Ciudad de Buenos Aires. FADU UBA. Buenos Aires, 2000.
De aquellas Villas a estos Barrios. GCBA, Comisión Municipal de la Vivienda, 1999.

5.6) La propuesta de radicación: ambigüedades y conflictos irresueltos

Observamos que en cada período el alcance y sentido asignado a la “radicación” de las villas dio lugar a intervenciones diferenciadas. Si en un primer momento la integración “urbana” (y por lo tanto la regulación del proceso de urbanización) fue concebida como el motor de la integración social, se argumentó luego que era el “arraigo” (y por lo tanto la regulación del acceso a la tierra) el aspecto constitutivo de una política de radicación. Si en un primer momento las acciones se centraron en adaptar la ocupación del suelo a las normativas existentes, las legislaciones sancionadas a partir de los 90 buscaron reconocer, aunque de manera incipiente, la producción “informal” del hábitat.

La sanción de la Ley 148 retomó ambos postulados e institucionalizó nuevos ámbitos de discusión para una mirada integral de la ciudad, en especial para contrarrestar las desigualdades surgidas entre el norte y el sur de la misma. A pesar de ello, a la fecha no se avanzó significativamente en la regularización del dominio y las intervenciones en villas se limitaron a realizar algunas urbanizaciones y construcciones de viviendas.

Tampoco el movimiento villero tuvo la misma participación en los distintos períodos bajo análisis. Observamos que en aquellos períodos en los que no fueron formalmente incorporadas las organizaciones villeras al debate (1984-1989 y 1994-1998), la política se orientó a favorecer el cumplimiento de la normativa urbana. En este sentido, puede pensarse que no son independientes los sentidos asignados a la radicación del lugar asignado a (y apropiado por) las organizaciones villeras y representantes barriales.

Así, el período 1989-1994 resultó clave en dos aspectos. Por un lado, se legisló la participación del Movimiento de Villas en la planificación del programa. Por otro, fue también en este período que se produjo el desmembramiento del Movimiento, debido en parte a la municipalización de algunos de sus integrantes y a las diferencias políticas existentes entre las distintas “ramas” del peronismo.

Se suma a lo anterior que sólo entre 1989 y 1993 el programa contó con un presupuesto propio. Antes y después de ese período, los programas planteados no fueron incorporados a los lineamientos dispuestos por el FONAVI, que no contemplaron el financiamiento de las

operatorias que la radicación involucra, a excepción de la construcción de conjuntos habitacionales⁵².

Finalmente, el uso ambiguo del término radicación no pareciera ser arbitrario. Surgieron en los distintos períodos analizados situaciones “excepcionales” que pusieron en discusión los postulados mismos de la política de radicación, y manifestaron más crudamente la condición de ilegalidad de sus habitantes, debido al valor económico del suelo ocupado. Este mismo caso se presenta para la Villa 31 de Retiro que encontró graves obstáculos (y generado buena parte de la bibliografía existente sobre villas) para asegurar su radicación definitiva en el lugar elegido por sus habitantes. Así, la radicación se transforma en un término y en una política lábil, sensible a las demandas surgidas desde otros actores de la ciudad.

En condiciones similares se encuentran aquellas villas asentadas en propiedad privada, casos en los que difícilmente pueda efectivizarse la radicación definitiva, de acuerdo a los términos antes expuestos. Tal es el caso de las villas 16, 17, 26 y de una parte de las tierras ocupadas por la villa 20. Asimismo, la erradicación parcial del asentamiento “Los Piletos” para la construcción de la autopista AU7 puso de manifiesto que, a pesar de que siga vigente el principio de la radicación de las villas, surgen evidencias empíricas que lo contrarían.

Lo anterior se manifiesta también en el uso ambiguo que los distintos agentes le asignan al término, en los que difícilmente se pueda distinguir este término de su uso contrario: la erradicación⁵³.

Por contrapartida, pareciera que la radicación fue apropiada por los dirigentes de las organizaciones villeras (representados por la FEDEVI y el MODEVI) quienes la tomaron como una reivindicación y un derecho. Un representante del Movimiento de Villas lo expresó en los siguientes términos: *“La problemática de la Villa 1-11-14 hace que sus*

⁵² Sin embargo, en el primer capítulo se expusieron las limitaciones que encuentra la población de menores recursos para el acceso a estos conjuntos habitacionales, en especial en los 90.

⁵³ A lo largo de una de las reuniones que tuvieron lugar en la Comisión de Vivienda de la Legislatura, un funcionario de la CMV expresó: *“si vemos esto desde el punto de vista urbano exclusivamente, tenemos que pensar que la mejor forma de erradicar las villas es radicándolas”*. (Comisión de Vivienda de la Legislatura, 30/09/98).

habitantes defiendan a muerte la bandera de la radicación, como lo hacemos nosotros desde hace décadas. Y no la radicación por la radicación, sino para la transformación (...). (...) Por no otorgarles precisamente la radicación, (el gobierno) los declaró como villas y les puso la topadora. No queremos que nos pase eso. Para hablar en serio hay que hablar de la (regularización) dominial. (Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Año 2000).

Queda claro también, y a pesar de sus limitaciones, que para los representantes de las organizaciones villeras la radicación se asocia a la regularización del dominio, tal como se dispuso en el período peronista. En efecto, la política de radicación reconoció la reivindicación realizada por los dirigentes villeros, luego de la violenta erradicación ejecutada durante la última dictadura militar. De esta manera, cada uno de los actores puso en juego intereses diferentes a la hora de defender lo mismo. Retomando una frase de P. Bourdieu, los agentes (los actores estatales, los representantes de villas, los habitantes) deben reinventar con mayor o menor éxito y de acuerdo a sus propios recursos económicos culturales y sociales los mecanismos por los cuales el acceso a la tierra se instituye en derecho y bajo qué condiciones. (Bourdieu: 2001: 19).

Conclusiones: una fotografía del año 2002

Hemos intentado dar cuenta de las redefiniciones que, a lo largo de dos décadas, modificaron los contenidos implicados en la política de radicación destinada a la población de villas de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires.

Como señalamos, si en una primera etapa la radicación giró en torno de la adaptación de las villas a las normas urbanas establecidas para la ciudad, luego ésta se sustentó en el supuesto de que la propiedad (comunitaria o individual) de la tierra constituía la premisa de una propuesta de radicación, modificando en parte la norma y procedimientos urbanos establecidos anteriormente.

Dos décadas después de iniciada la política de radicación, se plantearon nuevas dificultades a su implementación y, explícitamente, de la ley 148. Estos conflictos y contradicciones fueron de origen legal, pero también fueron producto de las transformaciones ocurridas a lo

largo de dos décadas en la problemática habitacional, pero centralmente, de las condiciones de vida y de trabajo de la población.

Hasta la actualidad se observaron exiguos resultados en ambas acepciones del término regulación: prácticamente no se han transferido dominios de tierra ni se ha regulado el proceso de urbanización en las villas de la ciudad. A pesar de ello en el año 2003 venció el plazo establecido por la ley 148 para la planificación y ejecución del programa de radicación de las villas de la ciudad.

Observamos que se plantean dos obstáculos importantes a la política de radicación:

- 1) **Crecimiento de la población residente en villas de emergencia:** Se intenta regularizar espacios densamente poblados que cuestionan las condiciones necesarias para que *“la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva”*, suponga una mejora en las condiciones de vida de la población residente en villas. Respecto del caso particular de la villa 1-11-14, un técnico de la CMV explicó: *“Si hoy nosotros a las 6000 familias quisiéramos ubicarlas en el territorio que está ubicando la villa actualmente, abrimos calles y respetamos el código, no nos cierra digamos, habría que tratar de ubicar gente en otras tierras.”*

- 2) **Condiciones de habitabilidad de las tierras ocupadas:** La mayor parte de las villas está asentada en tierras mal provistas y con múltiples deficiencias. Un documento de la CMV publicado en 1999 describía lo siguiente: *“el 95% de las villas se encuentra asentado en zonas de bañados, terrenos de relleno, compuestos, la mayoría de las veces por material de desechos domiciliarios y escombros, dando un suelo poco estable y de poca resistencia. La escasa profundidad de la napa freática produce anegamiento de los pozos negros y un medio ambiente húmedo e insalubre”* (CMV: 1999: 9).

¿Cómo se “adapta” la normativa urbana vigente a las villas y al crecimiento del número de habitantes registrado en las últimas dos décadas? Este es uno de los supuestos centrales de la radicación: urbanizar las villas e integrarlas a la trama urbana, lo cual implica que, efectivamente, cada vivienda tenga el tamaño (y la disposición) establecida para la unidad residencial standard, y que a la vez el lote cuente con la infraestructura básica.

Evidentemente, si las viviendas no se ajustan a ninguna norma, se restringen las posibilidades de “radicarlas”.

A pesar de que la radicación asumió un principio constitucional, las dificultades que evidencia su implementación continúan irresueltas y, simultáneamente, presentan una mayor complejidad.

CAPÍTULO III - UN ESTUDIO DE CASO: LA VILLA DEL BAJO FLORES

Introducción

En el capítulo anterior caracterizamos la política de radicación de villas iniciada con la sanción de la ordenanza municipal de 1984. La descripción realizada permitió destacar dos aspectos: los supuestos implicados en la idea de “radicar” las villas de la ciudad en distintos períodos de gobierno municipal y de la Ciudad Autónoma. A su vez, el carácter ambiguo del sentido asignado a la radicación expresó en gran medida, las múltiples disputas existentes en relación con sus alcances y limitaciones. **Expresó, en definitiva, el carácter político y cultural que estuvo en juego en su definición.**

También observamos que la participación de las organizaciones villeras en la política resultó intermitente y en gran medida asociada a las afinidades políticas entre los gobiernos de turno y sus representantes. Paradójicamente, su incorporación formal en la discusión de los lineamientos de la política dirigida a las villas también tuvo como resultado su desmembramiento y debilitamiento posteriores.

Sin embargo, ¿cómo se expresaron estas redefiniciones en la villa del Bajo Flores? En principio, surge del análisis anterior que, por las características particulares de la política, cada villa de la ciudad presentó experiencias distintas. La propiedad de las tierras en las que se asientan, la mayor o menor afinidad entre sus representantes y las organizaciones villeras, el Ejecutivo y el Legislativo, la disponibilidad de tierras para crecer y construir viviendas, etc. son algunos de los aspectos que definieron que cada villa de la ciudad haya tenido un destino errático y particular. Por esta razón nos detendremos, a continuación, en las características que tal proceso asumió en la villa del Bajo Flores.

A continuación señalamos las principales características de la villa y sus pobladores. En primer lugar, realizamos una descripción de su proceso de formación, así como una caracterización social de la población residente en ella. Luego, señalamos las características que asumió la radicación de la villa en el período bajo análisis. Finalmente, proponemos abordar las particulares relaciones establecidas entre los representantes de la villa y las organizaciones villeras, como así también con un actor que tuvo una participación central

en la implementación de la política en el período bajo estudio: la Comisión Municipal de la Vivienda.

Estos aspectos permiten definir el contexto en el cual se discutió la urbanización y “radicación” de la villa del Bajo Flores y el destino de sus habitantes.

1) La formación de la Villa del Bajo Flores

La Villa 1-11-14 se encuentra ubicada en el cordón sur de la Ciudad, en la zona usualmente denominada “Bajo Flores”, coincidente con el Bañado de Flores, por tratarse de un área sensible a las inundaciones.

Las primeras familias se asentaron allí en la década del 50’, dando origen a las villas Bajo Flores, 9 de Julio y 25 de Mayo, aunque reconocidas y categorizadas por el Estado como las Villas 1, 11 y 14 y más tarde unificadas bajo la denominación “1-11-14”. A lo largo de estos años, esta nominación fue apropiada por los vecinos. Cercanas a ella, se encuentran la Villa 13 y la ex-villa 12 (Barrio Charrúa), radicada definitivamente en el año 91.

De acuerdo al material disponible, estos asentamientos aparecieron luego de que el Banco Hipotecario Nacional construyera el Barrio Presidente Rivadavia, destinado a familias erradicadas de otros terrenos del barrio de Flores, en el año 1957. El Barrio Rivadavia está conformado por 1168 viviendas en planta baja con lote en propiedad horizontal⁵⁴.

A partir de la década del 60, la población en villas comenzó a crecer a una tasa del 15% anual. Particularmente la Villa 1-11-14 contaba con 36.515 habitantes en 1976. En el período 76-83, a raíz de la política de erradicación emprendida por el gobierno militar, la población se redujo drásticamente entre 1978 y 1980, de 22.013 a 1.976 habitantes.

⁵⁴ Fuente: “90 años de vivienda social en la Ciudad de Buenos Aires”. FADU-UBA. Buenos Aires, 1999.

Cuadro XXI
Familias, viviendas y habitantes. Villa 1-11-14.

Villa 1-11-14	1976	1978	1979	1980	1993*	1999*	2001 (**)
Hogares	6710	5343	897	494	2453	6494	6003
Viviendas	6230	5122	882	455	2218	4677	
Habitantes	36515	22013	3696	1976	10058	19890	24012

Fuente: Oszlak, Oscar: Merecer la Ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano. Cedes – Humánitas, 1991. Buenos Aires.

(*) Fuente: CMV

(**) Fuente: Dirección de Estadística y Censos (GCBA) En base al Censo de Población Hogares y viviendas. Año 2001. La disminución del número de hogares debe estar asociada a un criterio distinto en la definición de los hogares.

Durante el período autoritario, se estableció por ordenanza la construcción de una estación de transferencia de cargas. El proyecto tuvo por objetivo constituir la Av. Perito Moreno en avenida de tránsito pesado. En el lugar actualmente ocupado por la Villa 1-11-14 y terrenos lindantes se proyectó la estación de transferencia de las cargas para su posterior distribución en la ciudad. Fue para su ejecución también que se transfirieron los terrenos a la CMV.

La obra de transferencia de cargas fue proyectada en parte de las tierras ocupadas por la villa y el Barrio Rivadavia. Por esta razón, gran parte de la villa fue erradicada y las viviendas demolidas. Durante el período autoritario, el Barrio Rivadavia fue declarado villa de emergencia por la CMV (res. 5582/77: villa 44) y demolido en algunos sectores para poder llevar a cabo el proyecto.

Aproximadamente doscientas familias resistieron la erradicación en esta villa y otras treinta del Barrio Rivadavia. Muchas de ellas, firmantes de un recurso de amparo presentado por Emilio Mignone, representante del Centro de Estudios Legales y Sociales, que acompañó a la villa y al cura de la Villa, Jorge Vernazza, en los distintos reclamos efectuados (Blaustein: 2001: 66). En ese entonces, la mayoría de las villas encontró protección en los Curas del Tercer Mundo, encabezados por el Padre Mugica, representante de la Villa 31 de Retiro.

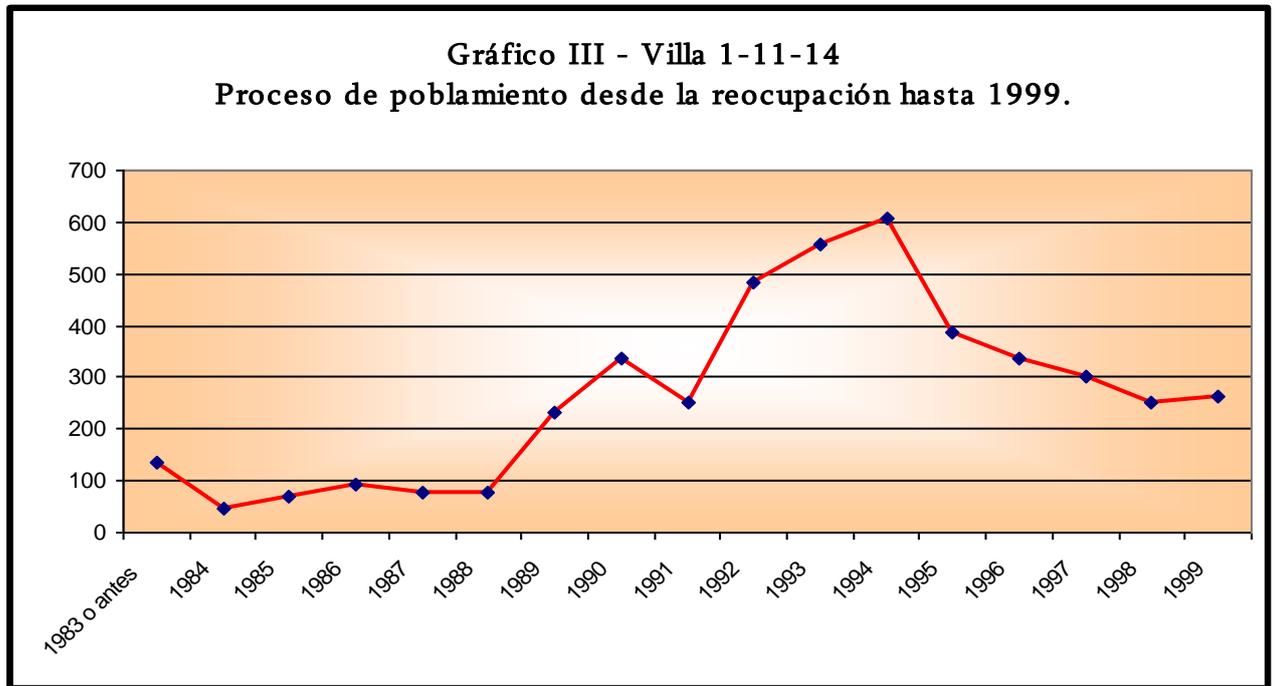
En 1979, la erradicación de villas comenzó a mermar, por diferentes razones. Por un lado, por los conflictos que tal medida generó con algunas intendencias del GBA, receptoras de

las familias erradicadas. También por la creciente intervención del Movimiento Pastoral Villero, reclamando al Estado subsidios a las familias y la formación de cooperativas de vivienda. En el caso particular de la Villa 1-11-14, dicho movimiento promovió la creación de la “Cooperativa Madre del Pueblo”. (Blaustein 2001: 94).

Con el regreso de la democracia, el proyecto de construcción de la estación de transferencia de cargas se paralizó, a pesar de que dicha ordenanza siga vigente hasta la actualidad. También llegaron familias nuevas, aunque muy lentamente: para el año 87, se relevaron 300 familias más que en 1984.

A partir del año 91 el crecimiento de la villa se aceleró. Hasta ese momento, ésta no representaba un número importante de personas, pues sólo alcanzaban a ser 2000 habitantes en 1984. Como se observa en el cuadro, en 1993 el número ascendió a 10058 habitantes, y, en 2001 pasó a 24012, es decir, cifras superiores a las relevadas en 1978.

El gráfico siguiente da cuenta de que la mayor parte de los jefes de hogar llegaron a la villa entre 1991 y 1994. Sólo en 1994 llegaron al barrio 600 nuevas familias.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la CMV relativos al tiempo de residencia de los jefes de hogar. Año 1999.

Como lo indica el Gráfico III, en 1991 se inicia un proceso de llegada de nuevas familias al barrio y hasta 1994, año en que se inicia el progresivo decrecimiento de llegada. Según el relevamiento realizado por la CMV en 1999, el 12% de las familias que residían entonces en la villa arribaron en 1994, crecimiento iniciado en 1990 y mantenido entre 1995 y 1999, a un promedio de llegada de 308 nuevas familias por año.

Luego de la reocupación de las manzanas lindantes con la Av. Perito Moreno, las nuevas familias se asentaron sobre la calle Varela. Al decir de una vecina, la parte más nueva de la villa está conformada por las manzanas 16 a 19 y 21 a 24. “*Y después vino la 25, la 20, la 18 y la 31*”. En efecto, las últimas familias llegadas a la villa se asentaron en la zona más castigada por las inundaciones, ya que bajo las tierras de relleno se encuentra la laguna del Bañado.

2) Caracterización social de la población

En su conformación actual, la villa se divide oficialmente en 30 manzanas⁵⁵, delimitadas al norte por la calle Riestra, al sur por la Calle Perito Moreno, al noreste por la calle Camilo Torres y Tenorio, al este por la calle Barros Pazos y al Noroeste por la Calle Bonorino (Ver Mapa 1).

En su mayoría, todas las manzanas se encontraban, al año 99, densamente pobladas. Según estimaciones de la CMV, el terreno que actualmente ocupa la villa posee una superficie total de 46.67 hectáreas⁵⁶, lo cual implica un promedio de 426 habitantes por hectárea.

Cuadro XXII
Villa 1-11-14. Cantidad de habitantes por manzana. Año 1999.

Cantidad de habitantes	Manzanas
Hasta 500	3, 4, 5, 6, 12, 14, 17 y 21
501 a 1000	2, 7, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 18,19, 20,22, 23, 25, 26 y 28
1001 a 1500	---
Más de 1500	1, 24 y 29

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la CMV, año 1999.

Observamos que la mayoría de las manzanas tienen entre 500 y 1000 habitantes. La manzana más poblada es la 1, con 2085 habitantes, seguida de las manzanas 24 (1612 habitantes) y 29 (1518 habitantes). Esta información resulta especialmente relevante, pues define aquellas manzanas en las que el loteo y la consolidación resultan más complejos de realizarse.

2.1) Origen migratorio

La población que llegó al barrio en la última década fue centralmente inmigrante de países limítrofes y especialmente de Bolivia. Si en 1993 el 47% de los jefes de hogar era extranjero, en 1999, éstos representaban el 77,5%.

⁵⁵ La numeración llega hasta la manzana 31, sin embargo, no hay ninguna manzana identificada con el número 8.

⁵⁶ Fuente: CMV: "De aquellas Villas e estos barrios. Nuevas urbanizaciones". GCBA. Secretaría de Planeamiento Urbano. Buenos Aires, 1998.

Cuadro XXIII
Villa 1-11-14. Nacionalidad de los jefes de hogar según lugar de nacimiento.
Años 1993 y 1999

Nacionalidad	AÑO 1993	AÑO 1999
Argentinos	49.03%	21.24%
Extranjeros	46.8%	77.47%
Ignorado	4.17%	1.29%
TOTAL	100.00%	100.00%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos CMV 1999.

Cuadro XXIV
Villa 1-11-14. País de origen de los jefes de hogar nacidos en el extranjero.
Año 1999.

País	VA	VR
Bolivia	2849	71.98%
Chile	31	0.78%
Paraguay	674	17.03%
Uruguay	33	0.83%
Perú	365	9.22%
Resto del mundo	6	0.15%
TOTAL	3958	100.00%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos CMV 1999.

De acuerdo a lo relevado por la CMV, del total de extranjeros, el 72% de los jefes de hogar procede de Bolivia, el 17% de Paraguay, el 9% de Perú.

En relación con los procesos migratorios, desde la década del 70' la proporción de familias inmigrantes asentadas en áreas metropolitanas ha ido creciendo. Algunos autores han denominado a este proceso como "*metropolización del sistema migratorio*", debido a la concentración económica, financiera y cultural en Buenos Aires⁵⁷.

Según sostiene Novick, se identificaron transformaciones importantes en las características que asumieron los movimientos migratorios. "*La creciente diversidad de movimientos*

⁵⁷ El término corresponde a A. Maguid. Citado en la Serie Grandes Debates Nacionales Nro. 8: "Migraciones, racismo, xenofobia. Los que siguieron llegando". Colegio Nacional de Buenos Aires – Página / 12. Buenos Aires, 2001.

internacionales de la población en el marco de los procesos de integración regional y de globalización mundial de la economía, nos muestran que la clásica forma de migración – gran volumen de población más o menos homogénea, involucrando movimientos de carácter definitivo hacia áreas de colonización o hacia grandes centros industriales - es reemplazada por infinidad de movimientos de volumen menor, en los que el carácter de definitivo parece desaparecer” (Novick: 2000: 89). Como veremos, esta caracterización es coincidente con la experiencia de algunos vecinos que llegaron a la villa y tras haber experimentado inserciones laborales erráticas decidieron volver a su país de origen. A pesar de ello, tal proceso no fue lineal pues como vimos, una importante cantidad de jefes de hogar inmigrantes llegaron en 1994 y permanecieron en la villa hasta 1999.

En cuanto a los jefes de hogar nacidos en la Argentina, en mayor proporción son procedentes de la Ciudad y Provincia de Buenos Aires (37%), Jujuy (20%), mientras que el resto es originario de diversas provincias del país.

Cuadro XXV
Villa 1-11-14. Provincia de origen de los jefes de hogar nacidos en la Argentina Año 1999.

Provincia	VA	VR
Buenos Aires	398	36.68%
Chaco	38	3.50%
Santiago del Estero	64	5.90%
Formosa	28	2.58%
Salta	95	8.76%
Jujuy	216	19.91%
Corrientes	38	3.50%
Misiones	52	4.79%
Tucumán	61	5.62%
Otras Provincias	95	8.76%
TOTAL	1085	100.00%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provista por la CMV, 1999.

En su mayoría, los nuevos pobladores llegaron por medio de familiares y conocidos residentes en la villa, en busca de nuevas oportunidades laborales. Tal movimiento es caracterizado por S. Novick como “*migración familiar por etapas (primero el padre, luego la esposa con algún hijo menor y más tarde el resto de los hijos mayores de edad), (o de)*

personas solas que se incorporan a algún grupo familiar de connacionales (...)” (Novick: 2000).

2.2) Trabajo

La ubicación estratégica en la ciudad y el fácil acceso a medios de transporte suelen ser las principales ventajas que presenta el hecho de elegir vivir en la villa. En un contexto de crecimiento del desempleo y precarización de las condiciones de trabajo, vimos en el capítulo anterior que, a lo largo de dos décadas, las condiciones de vida de la población se degradaron

En el caso de la villa 1-11-14, un aspecto que sin duda dificulta el acceso a puestos de trabajo formales, se relaciona con la condición de ilegalidad de la población inmigrante. Gran parte de la población procedente de otros países, no regularizó su residencia, si bien la Defensoría del Pueblo realizó en la villa varias campañas que procuraron legalizar la situación de la población inmigrante, para que éste no sea un obstáculo para el acceso a la vivienda. En el ámbito nacional, los especialistas sostienen que, si bien las políticas migratorias otorgaron amnistías para legalizar la situación de los indocumentados durante las décadas del 80 y 90⁵⁸, en ambos períodos los reglamentos migratorios establecieron normas restrictivas. (Novick: 2000: 128).

La condición de indocumentados de la población inmigrante la posiciona en condiciones desfavorables para obtener puestos de trabajo bien remunerados y estables. De hecho, la sobreexplotación y condiciones deterioradas de trabajo de la población indocumentada ha sido objeto de numerosas denuncias en los medios de comunicación y frecuentemente han focalizado en la zona del Bajo Flores.⁵⁹

⁵⁸ La primera amnistía se otorgó entre 1984-85 y la segunda en el período 1992-94.

⁵⁹ Llegar a la villa a primera hora de la mañana permitía observar, en esos días, a una multitud de personas (hombres y mujeres de todas las edades) ubicadas en la esquina de Cobo y Curapaligüe, esperando ser contactadas por un tercero que les ofrezca trabajo, al menos, para ese día.

3) La radicación de la villa del Bajo Flores

Como señalamos previamente (Capítulo II), desde 1977 hasta la actualidad, las tierras sobre las que se emplaza la villa pertenecen a la Comisión Municipal de la Vivienda. Debido a que la CMV puede construir complejos habitacionales con fondos del FONAVI en tierras que sean de su propiedad, las tierras lindantes y sobre las que se asentó la villa fueron consideradas “bancos de reserva” para la construcción.

Esquemáticamente, en el siguiente cuadro se detallan las intervenciones realizadas en el marco de la política de radicación y los distintos aspectos del problema a las que éstas se dirigieron. Dado que cada villa de la ciudad presenta particularidades en cuanto al alcance y características de las acciones previstas, se destaca lo ocurrido en el caso particular del Bajo Flores.

Los ejes ordenadores del cuadro son los dos aspectos mencionados previamente, con respecto a las dos acepciones de la noción de radicación que, primaron en cada momento de la política.

Cuadro XXVI
Regularización del proceso de urbanización y de la tenencia de la vivienda en la Villa del Bajo
Flores. Años 1984-2000

Regulación del proceso de urbanización	Villa 1-11-14	Regulación de la tenencia	Villa 1-11-14
<ul style="list-style-type: none"> • Consolidación de las viviendas existentes. (trabajo doméstico y bienes para su consolidación, o bien bienes provistos por el Estado)⁶⁰ • Refacción de viviendas deterioradas ante un siniestro (incendio u otros accidentes). • Pavimentación y mantenimiento • Construcción de redes cloacales y de agua, gas, etc. • Provisión gratuita de agua y electricidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrega de materiales para la terminación, ampliación o refacción de viviendas (CMV y Secretaría de Promoción Social) • Apertura de calles • Instalación de redes cloacales en aperturas principales • Instalación de redes de agua • Provisión gratuita de agua y electricidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Acceso a vivienda nueva (mayor o menor grado de subsidiariedad) – Obtención de título de propiedad (vivienda “llave en mano”) • Acceso a créditos hipotecarios • Autoconstrucción de viviendas • Legalización (obtención del título): regularización dominial y transferencia de tierras a ocupantes u organizaciones intermedias (Programa Arraigo) • Loteo y consolidación de tierras subdivididas, con el objetivo de regularizar la tenencia. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Proyecto “Sucomarle” (sin terminación) ▪ Barrio Illía (para otra población) • Barrio Rivadavia II (escriturado) • Barrios construidos y en construcción desde 1998.(títulos provisorios)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la CMV.

Las acciones efectivamente desarrolladas en la villa en el marco de la política de radicación han sido limitadas, en comparación con otras villas de la ciudad. Así, las intervenciones se asociaron, centralmente a la regulación y cumplimiento de las normas de urbanización, mientras que la regularización de la tenencia no ha tenido un avance significativo. Esta última se restringió a las familias que accedieron a vivienda nueva⁶¹. Centralmente, el

⁶⁰ En general, esta entrega de materiales es acompañada por asesoramiento técnico afin de que las nuevas construcciones no contradigan las normas establecidas por el CPU (espacio destinado a vía pública, ventilación, espacios comunes, etc.)

⁶¹ Aún en esos casos, el acceso a la propiedad de la vivienda resulta sumamente compleja, pues la obtención del título no es inmediata. Debido a la dificultad en el pago de las cuotas y a la compleja tramitación que exige la CMV para el acceso a la propiedad, la mayoría de los adjudicatarios, a la fecha, no ha podido legalizar la tenencia de las viviendas.

cumplimiento de la normativa urbana se restringió a dotar de infraestructura mínima al barrio, sin consideración de las posibilidades de efectivizar la regularización dominial.

3.1) El acceso a la vivienda y a la tierra

Como mencionamos antes (Capítulo II), las primeras intervenciones en el marco de la política de radicación de villas, en 1984, se centraron en el Plan Piloto para la Villa 6 (Barrio Cildañez). En la villa del Bajo Flores sólo se realizaron algunas obras de urbanización tales como la apertura y pavimentación de calles.

A diferencia de otras villas de la ciudad, las alternativas presentadas en el Bajo Flores para el acceso a vivienda se redujeron a las viviendas construidas con recursos FONAVI (vivienda terminada “llave en mano”) a cargo de distintas empresas constructoras. En otras villas se desplegaron otras alternativas ya sea para acceder a vivienda nueva o para garantizar el acceso a la vivienda actual (por medio de su consolidación) y que potencialmente podrían replicarse en el caso bajo estudio: proyectos de autoconstrucción, loteo y consolidación, o transferencia de dominio a organizaciones intermedias para la posterior regularización dominial. Ninguna de estas alternativas se desarrolló en la Villa 1-11-14.

Cuatro complejos habitacionales (uno de ellos trunco) se emplazaron en tierras ocupadas o lindantes con la villa del Bajo Flores: el Barrio Illia (1987), el frustrado Proyecto Sucomarle (1988) y el Barrio Rivadavia II (1997) y el complejo denominado “Polideportivo” iniciado en 1998 y en proceso de entrega desde el año 2000.

Barrio Illia

En 1987, se proyectó en las tierras pertenecientes a la Comisión Municipal de la Vivienda, la construcción de un barrio con recursos del FONAVI y destinado a familias inscriptas al mismo. Se trata del Barrio “Presidente Illia”. Adjudicado en 1988, el conjunto consta de 612 viviendas en tiras de dúplex, con lote en propiedad horizontal, destinadas a familias de recursos insuficientes. El Barrio se encuentra ubicado entre las calles Riestra, Torres y Tenorio, Barros Pazos y A. De Vedia.

No existe constancia de que alguna familia del barriohaya sido beneficiada por la obra. Las viviendas fueron adjudicadas a postulantes a vivienda FONAVI. En el momento de diseño de este conjunto habitacional, la población asentada en la villa no era numerosa, por lo tanto no fue considerada como beneficiaria del plan.

Para la construcción de este conjunto, la empresa adjudicataria utilizó como obrador tierras en ese momento libres, alambradas a tal fin. Una vez finalizada la obra, el terreno utilizado como obrador fue cedido a la Secretaría de Deportes, dando origen al terreno “Polideportivo” (Ver Mapa II).

Proyecto “Sucomarle”

En el año 1988 se inició una obra informalmente denominada “Sucomarle”, nombre de la empresa adjudicataria. Por tratarse de tierras de relleno, la mayor parte del presupuesto se invirtió en las fundaciones y el movimiento de tierras, y la obra fue suspendida.⁶²

Barrio Rivadavia II

Los habitantes de la villa fueron beneficiados por una obra de vivienda recién en 1997 aunque en forma limitada. Tanto el Barrio Illia, destinado a otra población (y construido en un momento en que “prácticamente” la villa no estaba poblada) como el frustrado proyecto Sucomarle, fueron intervenciones que no resolvieron la problemática de la Villa ni estuvieron destinados a resolver la situación habitacional de sus pobladores. De modo que, en concreto, las primeras construcciones destinadas a vecinos del barrio comenzaron con el Barrio Rivadavia II, en tierras lindantes con la Av. Riestra. Dicho conjunto fue financiado

⁶² Se habría iniciado un sumario administrativo por la autorización de esta obra.

con recursos FONAVI y adjudicado por medio de aspirantes a vivienda, categorizados como familias de recursos insuficientes. La obra consta de 456 viviendas de dos y tres dormitorios. Posteriormente se consolidó la transferencia de dominio. De una villa con casi 5000 familias para ese entonces, sólo fueron adjudicatarios de estas viviendas 50, es decir, el 1% del total.

Barrio "Polideportivo"

En 1998 se comenzó a construir sobre los terrenos del Polideportivo un conjunto habitacional que en total suma 469 viviendas y está prevista la construcción de otras 392. En síntesis, junto con las viviendas correspondientes al complejo "Polideportivo" la obra constó de 800 viviendas, con distinto grado de avance. Se prevé asimismo liberar tierras cedidas al Club DAOM para la construcción de otras viviendas destinadas a familias de la villa.

Observamos que en el caso de la Villa del Bajo Flores, las intervenciones realizadas en función del acceso a vivienda nueva fueron recientes y por otro lado constituyeron un número mínimo de "soluciones habitacionales" en proporción a la cantidad de habitantes. A diferencia de otras villas de la ciudad, donde se avanzó en proyectos de autoconstrucción, loteo o regularización de dominio, la villa 1-11-14 no ha tenido ninguna de estas operatorias, a pesar de estar asentada en tierras propiedad de la CMV.

Mejora progresiva de la vivienda

Como se sintetiza en el cuadro XXVI (pág. 121), tanto la CMV como la Secretaría de Promoción Social realizan entregas de materiales a las familias residentes en villas para mejorar sus viviendas, o bien (en el caso de Promoción Social) para familias en situación de emergencia (ante un siniestro o en situación de vulnerabilidad). Estas entregas son gratuitas y constituye otra modalidad de intervención frecuente, asociada únicamente a la mejora de la vivienda actual, aunque sin relación con la regularización del dominio. Estas acciones contribuyen, junto con los aportes familiares, a la consolidación de las construcciones.

De acuerdo al relevamiento realizado por la CMV en 1999, el 87% de las viviendas tenían como materiales predominantes en las paredes ladrillo, piedra u hormigón y sólo el 5,4% estaban construidas con adobe, chapa u otros materiales.

Cuadro XXVII

Villa 1-11-14. Material que predomina en las paredes de las viviendas. Año 1999

Material	%
Ladrillo, piedra, hormigón	86,95%
Adobe, chapa, cartón , madera u otro	5,42%
Ignorado	7,62%
TOTAL	100,00%

Fuente: Elaboración propia en base a censo CMV 1999.

Cuadro XXVIII

Villa 1-11-14. Material que predomina en los techos de las viviendas. Año 1999

Material	VA
Losa, vigueta, membrana	86,95%
Chapa metálica o de fibrocemento	54,99%
Madera y tejas, madera con membrana u otros	16,72%
Ignorado	7,65%
TOTAL	100,00%

Fuente: Elaboración propia sobre la base del censo CMV 1999.

Así, la mejora de las viviendas consolidadas no fue acompañada de procesos que redefinieran nuevas “reglas del juego” para el acceso al suelo efectivamente ocupado. Recordemos también que en el momento de desarrollo del PRV centrado en la regularización dominial, la intervención diferenciada de acuerdo al dominio de las tierras no favoreció a aquellas villas asentadas en terrenos pertenecientes a la CMV.

3.2) El acceso a la infraestructura y servicios urbanos

La demolición de la mayoría de las viviendas del Barrio Rivadavia y de la villa durante la dictadura también destruyó las cañerías que se habían instalado en años anteriores. Sus pobladores no disponían por ese entonces de agua potable, ni desagüe cloacal. La villa fue equipándose progresivamente, y sólo diez años después algunos vecinos recordaron haber accedido a estos servicios.

El análisis de los planos que graficaban el plan de mantenimiento y mejoras hacia 1995, indicaban que los desagües pluviales sólo estaban proyectados sobre la Av. Riestra. En cambio, la red de agua potable en general fue extendida a todo el barrio, y sólo proyectada en el interior de las manzanas 18 a 23. Finalmente, los senderos peatonales se proyectaron en toda la villa, a excepción de las también de las manzanas 18 a 23. Hacia 1999, los desagües cloacales fueron ejecutados únicamente sobre la Av. Riestra y Camilo Torres⁶³ (Mapa III). La adjudicación de las viviendas de los Barrios Rivadavia II y del Barrio Polideportivo posibilitó la apertura de nuevas calles que nacen fuera del barrio. Fue el caso de las calles Bonorino, Riestra y Janer. Algunas de ellas fueron pavimentadas entre 1995 y 1999.

⁶³ Debe destacarse que se desconoce el grado de avance en el tendido de las redes y conexiones intra-docimiliarias, lo cual arrojaría más luz sobre lo analizado.

4) Servicios y redes

En las cercanías de la villa se encuentran cuatro escuelas, tres de ellas primarias y una secundaria. En cuanto a los Centros de Salud, uno de ellos se encuentra en el interior de la Villa (manzana 7), cercano a la Parroquia (manzana 3). A ellos se suma el Centro Polifuncional “Illia”. Todos ellos dependen del área programática del Hospital P. Piñero.

La década del 80’ inauguró la época de creación de varios comedores, centros comunitarios y redes de salud, acciones iniciadas ante la inquietud de los vecinos de mejorar las condiciones de sanitarias o alimentarias de sus hijos. En 1999 las autoridades de la Secretaría de Promoción Social contabilizaron casi treinta comedores en la villa. Las primeras ollas populares o redes de mujeres constituyeron los antecedentes de varios de los actuales comedores y de las organizaciones que los presiden. Es que, como señala Merklen, *“El barrio no es sólo una realidad habitacional, también brinda una serie de aportes relacionales que sostienen a los individuos, distintos de aquellos ámbitos donde las instituciones rigen la vida social de un modo más sistemático”* (Merklen: 2000: 104). En gran medida, estas organizaciones e instituciones resultaron en los únicos canales “eficaces” para obtener los recursos alimentarios o de otro tipo. Retomaremos estos aspectos (asociados a las trayectorias y prácticas) más adelante⁶⁴. En especial para los habitantes de larga data, éstos constituyen no sólo referentes políticos sino también canales de circulación de recursos y de contención, al tiempo que normatizan importantes ámbitos de la vida familiar – comunitaria⁶⁵.

La Parroquia “Madre del Pueblo” (identificada por algunos actores como “La Pastoral”), resulta una de las organizaciones más importantes en la villa, en particular teniendo en cuenta su centralidad en la resistencia a la erradicación y a la formación del Movimiento de Villas. Sus representantes constituyen actualmente referentes importantes para la mayoría

⁶⁴ En una publicación reciente, J. Auyero analiza las redes informales de ayuda recíproca y las redes políticas, en un barrio del Gran Buenos Aires. Al respecto, argumenta que *“las unidades básicas, los referentes políticos y los programas estatales de ayuda se han convertido en la fuente de recursos que circulan dentro de las redes informales de sobrevivencia”* (Auyero, 2001: 100). Sin embargo, explica, *“estas redes están siendo progresivamente vaciadas de sus recursos”* en un contexto en el que las dificultades de inserción en el mercado de trabajo no pueden ser consideradas temporarias.

de los vecinos y, en especial en los últimos años, disputan la representación barrial, con otro referente político surgido en la villa en 1989.

5) La representación comunitaria de la villa del Bajo Flores

Pueden distinguirse dos grupos que disputaron la representación de los pobladores del barrio: aquellos representados por el Sr. Benitez, quien presidió la Junta Vecinal en el período 89-98; y aquellos agrupados tras la Parroquia “Madre del Pueblo”, que tuvieron la presidencia de la Junta en el período anterior a 1989 y luego de 1999.

En 1986 asumió el primer Presidente de la Junta Vecinal de la villa (en adelante “Tato”⁶⁶) desde la apertura democrática. Su figura fue cercana a los representantes de la Pastoral, también participantes en la fundación del Movimiento Villero en 1987. Como Tato lo expresó, al inicio de su mandato, la villa tenía pocos habitantes, por lo cual ésta resultaba menos compleja que en la actualidad para que la responsabilidad recaiga en una única figura. La mayoría de los reclamos se forjaron entonces en torno de la permanencia en el lugar ocupado, dada la reciente finalización del período de erradicación.

Sin embargo, los cambios ocurridos en el ámbito político nacional y municipal, en el año 89, definieron la ruptura de la Pastoral Villera con el Movimiento de Villas. Así lo relató Tato:

“Nosotros somos fundadores del Movimiento villero, junto con los curas, Juan C., y las monjitas que estaban ahí, habíamos hecho una movida importante. Se rompe un tiempito antes del menemismo, o sea se desgaja, como empezó a haber muchas relaciones con el PJ, precisamente no los que veníamos del peronismo teníamos relación con el PJ, (...) empiezan a tener relaciones con el PJ, con el grossismo. Ahí empezó la debacle. (...) De hecho la primer marcha a favor que tuvo Menem fue el Movimiento Villero, la marcha del sí. (...) No nos cerraba porque la pelea en el PJ (Partido Justicialista) ya la tenía clara, yo ya estaba muy encontrado con Menem para esa época, fue en el 91. Ya me habían metido preso en el 89, por una causa con Servini de Cubría, habían matado a tres compañeros del peronismo

⁶⁵ Este aspecto se desarrolla en el capítulo IV.

⁶⁶ Actualmente responsable de un comedor comunitario y Centro Cultural de la villa.

combativo, por decirlo de alguna manera. (...) Y por eso digo, a mí esa discusión de entrar o no entrar en el discusión con el Grosismo es...”

Como describimos previamente, durante la gestión de C. Grosso como Intendente de la Capital Federal, el Movimiento Villero fue incorporado en Mesas de Trabajo para el diseño, gestión y ejecución del denominado PRV (1989-1994). La alineación política del Movimiento Villero con el Presidente de la nación asumido en 1989, (*“la Marcha del Sí”*) definió la ruptura definitiva de la Pastoral Villera y sus seguidores con el Movimiento Villero y sus representantes.

En el año 1989 asumió, aunque en condiciones irregulares, un nuevo representante del barrio (lo identificaremos como Benitez de aquí en adelante). Si por un lado los referentes barriales le atribuyeron una elección fraudulenta, hubo coincidencia en la caracterización que realizaron los vecinos y los interlocutores de instituciones públicas del barrio en lo referido a su falta de representación de los intereses colectivos y a sus mecanismos poco democráticos para obtener el consenso. El Sr. Benitez (o el “presidente del barrio”⁶⁷ tal como lo denominaron los propios vecinos) se mantuvo en el cargo hasta 1998, sin que mediaran elecciones.

A pesar de la caracterización que de él hicieron los funcionarios de la CMV, hasta 1999 el Sr. Benitez fue el único interlocutor de la villa ante la CMV. Durante su mandato, se construyó el Barrio Rivadavia II. De acuerdo a los relatos de los vecinos, hubo un desconocimiento generalizado de los mecanismos de adjudicación de las viviendas, de los objetivos de las intervenciones y de las operatorias planificadas en la villa. También con este representante se llevó adelante la entrega de materiales de la municipalidad, la organización de los relevamientos censales en la villa, etc. Las organizaciones opositoras denunciaron tanto las irregularidades electorales y la vinculación “turbia” del ex-presidente con distintas instancias de gobierno, como así también el uso de diversos mecanismos poco democráticos para obtener consenso.

⁶⁷ Surge de las reuniones de la Legislatura que todos los representantes de villas se atribuyen el lugar de “presidentes” de éstas. Tal nominación expresa el tipo de relación que se instituyó entre el representante y sus representados.

5.1) Miradas en pugna

Desde la mirada de los funcionarios y agentes de la CMV y del PRV, si bien se reconoció la falta de representatividad del Sr. Benitez y su “turbia” vinculación con algunos organismos de gobierno, tampoco se negó la interlocución establecida con él en tanto resultó “efectiva” para el cumplimiento de diversos objetivos, como veremos en el Capítulo IV. La falta de representatividad que fue argumentada desde los distintos actores, aparece reforzada por la personalización en su único exponente. Así, todos los entrevistados se refirieron a una persona (“El Presidente”) y no a un colectivo más amplio.

Así describió una de las responsables del PRV durante el período de mandato de C. Grosso la interlocución con los representantes de la Villa 1-11-14:

La 1-11-14, dada fundamentalmente la condición de que siempre intervino poco la 1-11-14 porque, primero, los curas de ahí siempre fueron un obstáculo para el Programa. Segundo porque la CMV también se quedó tanto tiempo en hacer obras, en concretar planes de vivienda y al barrio lo atendía fundamentalmente la CMV. Tercero, porque también hubo un dirigente, un patrón de la villa, que es este Benitez, que controlaba absolutamente todo y decidía sobre todo. Entonces, él no se integró, esa villa no se integró (...)

Entonces, fue muy difícil. Pero la 1.11.14, empezó a tener la resistencia de la Pastoral Villera, que, en un momento cuando tuvo que acompañar al Movimiento de Villas y Barrios Carenciados en esta puesta de conjunción con el Gobierno, se pronunciaron en contra –una parte de la Pastoral Villera-, y la influencia de los sacerdotes en la villa 1.11.14 fue muy decisiva. [...] Pero hubo una fuerte oposición en la 1.11.14 al Programa de radicación. Lo tomaban como una cuestión de incidencia político-partidaria, de operadores políticos, etc., y eso no colaboró en lo más mínimo. Porque si la Pastoral Villera hubiera estado de acuerdo con la obra y la presencia que tenían en ese momento, porque la Argentina venía de los saqueos, te acordás? y de la hiperinflación y qué sé yo, tenían mucha llegada a los habitantes. Entonces, el movimiento, más la Pastoral, más el Gobierno, se armaba una concertación interesante. Pero un sector de la Pastoral no apoyó. Y esa villa, en ese sentido, fue determinante... Después. Un sector mal organizado desde el punto de vista de las bases, con dirigencia que no tenía, digamos, tradición de lucha, no tenía la visión,

...ni legitimidad, entonces se hizo muy difícil. Era una villa donde el nivel de pobreza era extremo.

(...)

No hubo proyecto. Si yo tuviera que buscar un culpable, te lo digo con nombre y apellido, que generó la Pastoral Villera en ese momento, bueno, ese sector, no toda la Pastoral, ese sector de la Pastoral Villera que se opuso. Generó que se mantenga la pobreza, que aumente la población, que no haya regularización dominial. Nosotros inclusive, yo me acuerdo que era la única villa donde yo iba a reuniones a la tarde para tratar el tema, porque nosotros habíamos decidido armar un programa a través del cual los cartoneros pudieran armar convenios con la empresa de recolección de basura, y la empresa les hiciera contrato y los tomara, y salieran del cirujeo o se organizara. Entonces, íbamos ahí y quedaba a las vistas claras, porque se armaban las reuniones -ahí habíamos logrado que el cura participara- pero vos veías que la mayoría iban “calzados”⁶⁸. Yo coordinaba la concertación, iban los representantes de la villa y tenían revólver. Y después yo me acuerdo reuniones en pleno invierno, con fueguito adelante, y nenes y nenas descalzos, las nenas sin bombachita, mal vestidas, cosa que vos vas a cualquier otra villa y hay un cuidado... O sea, se ve una pobreza digna, y ahí se veía una dejadez total, ya en aquella época. Y no se pudo terminar de concretar eso, porque siempre había una oposición. Nosotros queríamos buscar distintas alternativas para que se fueran incorporando a todo esto. Pero no. Había otra fuerza que trataba de mantener como objetivo la pobreza,... y bueno.

La postura de los representantes del Programa de Radicación de Villas durante el mandato de C. Grosso fue clara: fue responsabilidad de la Pastoral la perpetuación de la pobreza, cuya resistencia resultó aún más definitiva que la representación ilegítima de Benítez. A la vez, expresó una concepción de la villa y la pobreza que se reiteró y reforzó desde distintos ámbitos: la explicación respecto de las condiciones de vida en la villa empezaron y terminaron en ella. La responsabilidad recayó, de esta manera, sobre sus ocupantes.

En términos generales, se atribuyó a los representantes de la Pastoral la responsabilidad de haberse constituido en un obstáculo para la ejecución del programa, a pesar de reconocerse la “llegada” de sus representantes a los habitantes.. De este modo, la relación con el Sr.

⁶⁸ Se refiere a que iban armados.

Benitez permitió llevar adelante las obras y permitió que pasara a un segundo plano su dudosa honestidad y condición de representante “ilegítimo”.

La posición tomada por los profesionales de la CMV coincidió con la anterior, en tanto adjudicaron a la Pastoral las dificultades para llevar adelante un proyecto de radicación en la villa. Así argumentó Matías, arquitecto de planta de la CMV desde 1984, la oposición de los curas de la Parroquia a las propuestas de urbanización:

“(...) lo que estaban planteando antes era un gueto, concretamente. Al negar cualquier posibilidad de apertura era negar la integración...sí la radicación, pero no la integración. Entonces para un pueblo, más que un pueblo, te diría una pequeña ciudad de 25 mil habitantes, como es la va 1-11-14, me parece que mantener esa situación de radicación sin integración no tenía sentido. Y por otro lado, también tenemos que decir que, esto es bien personal, no? La actitud de los sacerdotes no me parece muy constructiva, digamos, un poquito anárquica y te diría bastante cerrada”.

Vemos que se reiteró la responsabilización de los representantes en la “perpetuación de la pobreza”. Al negar el proyecto, negaron la integración “a la ciudad”. Si bien querían permanecer en las tierras ocupadas, sus actitudes vendrían a obstaculizar la integración social. Volveremos sobre este punto más adelante (Cap. IV) pues resulta interesante el sentido asignado a la integración social derivada de la integración urbana.

En cuanto a Sr. Benitez, si bien se tuvo en cuenta su falta de representatividad, en el período 1989-1998 se erigió en el único interlocutor del barrio tomado en cuenta por la CMV.

Un diagnóstico realizado por esta institución en 1996, destacó lo siguiente: *“La Junta Vecinal actuante, a pesar de haber vencido su mandato en abril de 1995, continúa en funciones. Esta situación ocasiona serias divergencias con otros grupos de acción comunitaria, dificultando el trabajo social que se viene realizando, a lo cual se agrega que al*

ser una villa de emergencia asentada sobre un territorio muy extenso, se carece de delegados por manzana y en consecuencia, de representatividad.”⁶⁹

Con todas sus deficiencias, aún públicamente reconocidas, el Sr. Benitez se mantuvo como único interlocutor hasta 1999. La falta de legitimidad del Presidente de la Junta también implicó el progresivo alejamiento de las organizaciones intermedias, como ser la Federación y el Movimiento de Villas. Durante las reuniones que tuvieron lugar en la Legislatura, en el año 2000, uno de los representantes de la CCP⁷⁰ por la Federación de Villas, sostuvo lo siguiente:

*“Nunca permitimos que en nuestra Coordinadora esté un señor llamado J. Benítez; a lo mejor, habrá dialogado con representantes del Ejecutivo y del Legislativo, pero nuestra Coordinadora no le dio espacio, y ustedes lo saben. Diganme si alguna vez lo vieron sentado durante la discusión de la ley (148) y durante su sanción”.*⁷¹

Su declaración dejó en claro la oposición al Sr. Benitez y la relación que éste mantuvo con el Ejecutivo (en especial la CMV) y el Legislativo.

A partir de un contexto político más favorable para las organizaciones nucleadas tras la Pastoral, la representación del Sr. Benítez comenzó a ser públicamente cuestionada por algunas instituciones públicas. Así lo denunció en un documento la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, en el año 2000:

En el año 1999 se recibió, en esta Defensoría, una denuncia sobre la situación de riesgo que estaban viviendo los vecinos de la villa 1.11.14. En dicha denuncia se advertía sobre la compleja relación que tenían los vecinos con los funcionarios de la CMV, en especial el trato descomedido al que eran sometidos, ya que sólo reconocían como representante de la villa a un señor de apellido Benitez. Este personaje no era reconocido por los vecinos del barrio y, sin embargo, era apañado por los funcionarios del Estado. El citado Benitez realizaba impunemente las siguientes acciones: 1) se encontraba permanentemente armado

⁶⁹ Comisión Municipal de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires, 1996. Mimeo.

⁷⁰ Figura creada por medio de la ley 148, sancionada en 1998 (Ver capítulo II).

junto con su grupo de acólitos y a través de esta demostración de fuerza amenazaba a los vecinos; 2) la CMV lo había nombrado representante ante las empresas de servicios públicos y sólo él podía convocarlas en caso de necesidad, si bien estos servicios son gratuitos, cobraba un canon por la gestión; 3) mensualmente debía abonarse un canon por “el servicio de seguridad” que prestaba, éste consistía en no tomar represalias contra quienes no abonaba el mismo; 4) las empresas constructoras que estaban realizando viviendas en el barrio le asignaron la seguridad de las mismas. Al momento de recibir los salarios los obreros que vivían en el barrio debían abonarle una suma como “comisión”.

Ante la grave denuncia de que existía un grupo mafioso, consentido y avalado por el Estado, esta Defensoría se comunicó con los funcionarios de la CMV, denunciando los hechos y los intimó a que no persistieran en tan grave situación. En ese momento no solo se ponía en riesgo la integridad física de los vecinos sino que se afectaba su dignidad al verse sometidos a un poder delictivo. El Estado realizaba conductas antagónicas con sus obligaciones - ser garante de la seguridad y del respeto a los ciudadanos -, ya que su “acuerdo” con Benitez lo convertía en cómplice de los múltiples abusos que cometía ese “pseudo representante”. (Res. 487/00 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires).

Como veremos más adelante, en ese momento se establecieron las condiciones para definir una nueva modalidad de representación de los intereses de los habitantes de la villa, tras la elección de delegados por manzana a partir de 1999, proceso liderado y promovido por las organizaciones articuladas con la Pastoral.

Conclusiones

Los procesos descriptos hasta aquí constituyen los aspectos centrales que permiten reconstruir la trama y el tipo de relaciones establecidas entre los actores involucrados en la implementación de la política de radicación de villas en el Bajo Flores. Sin duda, uno de los primeros elementos que entra en discusión y análisis, remite a la legalidad instituida desde el Estado. La relación entre la CMV y el Sr. Benitez constituye una referencia del Estado convalidando el poder por la fuerza, durante la vigencia de un mandato democrático. También brinda un marco interpretativo a la calidad de los vínculos entretejidos entre éstos

⁷¹ Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. 14 de junio de 2000.

y los habitantes de la villa, y en particular a la legitimidad de las acciones emprendidas en el período de referencia en función de “radicar” la villa.

Sin embargo, este análisis resultaría incompleto si no se lo contextualiza en el entramado político – institucional construido en los últimos veinte años. Nos valemos del estudio de A. Pucciarelli para abordar este entramado y sus rasgos empíricos particulares: la “corporativización del sistema político” y la “desafección” (Pucciarelli: 2002).

El término “*democracia excluyente*” acuñado por el autor, remite a las características que asumió el sistema político en las últimas dos décadas, asociadas a la creciente “*mercantilización, privatización y consecuente despolitización de la política tradicional*” y cuyo resultado fue la transformación de los políticos en falsos representantes ciudadanos, redefiniendo la *razón de ser* de la democracia (Pucciarelli: 2001). Estas redefiniciones asumieron un rasgo estructural, por lo cual la construcción y el nuevo sentido asignado a la representación se expresó en distintos ámbitos.

El “*espíritu corporativo*” que asumió el sistema político institucional expresó el modo como la representación de los intereses comunes se subordinó a asegurar la supervivencia de sus miembros y su reproducción político - institucional (Pucciarelli: 2001: 8). Esta corporación se convirtió en presa de caza para la gestión de negocios privados y la administración de intereses públicos: su máxima expresión fue el manejo “ilícito” de los poderes estatales, y que brindan un contexto inteligible a las pequeñas y grandes corrupciones, extorsiones, etc. Sin duda el tipo particular de relaciones constituidas y consolidadas entre el representante de la villa y las instituciones estatales expresaron e institucionalizaron prácticas que combinaron la ilegitimidad de las intervenciones y de las prácticas mismas, con el uso de la fuerza y el autoritarismo, simultáneamente reconocidas (y amparadas) en el accionar del Estado.

Este nuevo entramado político institucional, con las características descriptas previamente brinda un marco interpretativo al caso bajo estudio, en distintas dimensiones. Por un lado, permite comprender la representación “facciosa” avalada por una institución de gobierno, tal como la hemos descripto previamente. También estos rasgos forman parte de la “ambigüedad” que estructura a la CMV, organismo formalmente “autárquico” aunque en los

últimos veinte años se constituyó en una institución manipulada por la gestión de turno; a la asociación ilícita entre empresas privadas (fundamentalmente empresas constructoras) y los “administradores” de los intereses públicos según lo denunciaron diversos actores estatales y no estatales.

Lo antedicho pone en primer plano dos órdenes de problemas que van significando las prácticas y el proceso de implementación de la política de radicación en la villa 1-11-14. Se evidenciaron transgresiones en diversos aspectos que atañen a un elemento constitutivo de las relaciones capitalistas estatalizadas: la legalidad. Por añadidura, estas transgresiones a la legalidad son habilitadas en condiciones político - institucionales particulares, asociadas a la mercantilización y despolitización de la política tradicional. En estos aspectos nos detendremos ahora, intentando dar cuenta de su particular expresión en la implementación de la política en la villa 1-11-14 en las últimas dos décadas.

SEGUNDA PARTE

LA POLÍTICA COMO PROCESO. TRAYECTORIAS, PRÁCTICAS Y
EXPECTATIVAS ASOCIADAS AL ESTADO Y LA FORMACIÓN DE LA
VILLA EN LA CIUDAD

“El puente se tiende ligero y fuerte por encima de la corriente. No junta sólo dos orillas ya existentes. Es pasando por el puente como aparecen las orillas en tanto que orillas.”

Martín Heidegger, Conferencias y Artículos V

INTRODUCCIÓN

El período de hegemonía del Estado Neoliberal implicó importantes transformaciones en la política urbana y habitacional.

Por un lado, la política urbana implementada en el período bajo estudio, marcó una acción desigual del Estado sobre la ciudad. La concepción de la ciudad como *objeto de negocios* que se impuso durante el período autoritario (Pirez: 1994) en la Ciudad de Buenos Aires en particular, fue reforzada en las décadas siguientes. La sanción del Código de Planeamiento Urbano y luego la privatización de servicios y espacios públicos resultaron en intervenciones sobre lo urbano que evidenciaron la mirada “sujeta al mercado” legitimada por el Estado. Como mencionamos antes, estas transformaciones fueron parte de los procesos político – culturales de re-mercantilización de la fuerza de trabajo y, en términos generales, de máxima *“privatización de la vida”* (Grassi: 1992).

En relación con la política habitacional, el recorte de los recursos que conformaron el fondo FONAVI, respondió a exigencias financieras antes que de gestión. Así, observamos una fuerte caída del número de viviendas terminadas, y a precios cada vez más caros del metro cuadrado construido. Finalmente, las obras resultantes siguieron estando restringidas a quienes tuvieran capacidad de ahorro y pago, esto es, a los sectores medios.

En síntesis, el Estado como productor del suelo y de viviendas, por un lado, cedió importantes ámbitos de intervención al mercado, al tiempo que, como comercializador de esta mercancía, no garantizó un acceso a la misma a sectores de bajos recursos.

Asimismo, compartimos con Cuenya que el FONAVI (y sus instrumentaciones) se erigió, desde su creación, en el modelo único de política, por lo cual las intervenciones restantes se subordinaron a éste, disponiendo de recursos marginales (Cuenya: 1994). Ese fue el caso que se presentó para la política de radicación de Villas en el período bajo estudio.

También encontramos una aplicación diferenciada de la política de radicación en las distintas villas de la ciudad. Diferencias originadas, aparentemente, en la propiedad de las tierras en las que éstas se emplazan. De acuerdo a quién sea el propietario de las tierras, las

normas de producción y comercialización del suelo son distintas⁷², han dado origen a distintas iniciativas, tuvieron y tienen distintos interlocutores estatales, etc. Así, las tierras propiedad del Estado Nacional tienen disposiciones especiales, debido a la sanción del Decreto 1001 y la creación del Programa Arraigo. Las tierras de origen privado requieren de tratamientos particulares, mientras que las tierras propiedad de la CMV, fueron tierras disponibles para la construcción de viviendas FONAVI. Sumado a lo anterior, vimos que las intervenciones se han diferenciado según haya habido un mayor o menor protagonismo de la CMV (especialmente para el caso de villas asentadas en tierras de su propiedad) o de otros organismos de Estado.

Por su parte, la situación que presenta la villa del Bajo Flores resulta paradigmática. Por un lado, la inversión fue importante en terrenos lindantes con la villa, en tanto fueron considerados “bancos de tierras” disponibles para la construcción de viviendas con recursos del FONAVI. Por distintas razones, dichas viviendas no fueron destinadas a habitantes del barrio, o lo fueron en cantidades poco significativas. Ese fue el caso de los barrios Illia, Sucomarle, y Rivadavia II.

A partir del contexto descrito previamente y de la caracterización realizada de la política de radicación en la Ciudad de Buenos Aires, nos interesa destacar las particularidades que su implementación asumió en la villa del Bajo Flores, entre 1984 y 2002.

Así, es nuestro objetivo reconstruir el proceso de implementación de la política en una villa en particular, lo cual implica recuperar el sentido que orientó y redefinió las prácticas de los agentes en relación con la formación de la villa, enfatizando en las intervenciones del Estado, como así también en la modalidad de relación entre los distintos agentes involucrados en ella.

Entendemos a las prácticas como comportamientos, discursos y representaciones. Siguiendo a Danani, *“no hay ni exterioridad ni esencialismo de lo simbólico (...). Las representaciones simbólicas (y su análisis) adquieren, entonces, un papel de primer orden, no sólo –ni principalmente por razones teóricas, sino por su condición constitutiva de*

⁷² Si bien estas disposiciones se encuentran bajo la normativa que establece el Código de Planeamiento Urbano.

prácticas” (Danani: 1996: 30). En el análisis propuesto, la distinción entre “prácticas” y “discursos” sólo es empleada con fines analítico-descriptivos.

El enfoque propuesto para el abordaje de una política entendida como un proceso, nos recuerda la existencia de una conexión temporal a lo largo del período estudiado; el análisis consiste entonces aprehender aquellos aspectos que permiten reconstruir la continuidad presente en todo proceso. Asimismo, al tratarse de una política social, su implementación implica disputas entre los distintos agentes involucrados en ella; y que están presentes en la definición del problema y sus soluciones, así como en la definición de los sujetos “beneficiarios” de la política. Su particularidad reside en que en su reformulación e implementación se pone en juego el acceso a bienes que comprometen la satisfacción de necesidades de reproducción.

Como sostuvimos al inicio, en el proceso de implementación de la política de radicación de villas han participado (aunque desigualmente) distintos agentes con mayor o menor incidencia en él en cuanto a su capacidad de decidir e imponer una mirada distinta del problema de la vivienda y de sí mismos.

Esta segunda parte se estructura a partir de un ordenamiento temporal (pasado, presente y futuro), que intenta recuperar la cronología reconocida por los agentes, como así también los hitos que ellos registraron a lo largo de dos décadas, en relación con la formación de la villa y la participación de distintos actores en ella; aunque con especial énfasis en el Estado y particularmente en la CMV, dadas las características del estudio propuesto. Por esta razón distinguimos tres “momentos” del análisis y de los relatos, asociados al pasado, el presente y el futuro respectivamente. Así, el ordenador de la exposición es la secuencia temporal que los sujetos le asignaron a estos “hechos”.

El capítulo IV, “*presente retrospectivo*”, recupera la historia de formación del barrio entre 1984 y 1998. En particular, se trata de reconstruir el pasado desde el presente. A diferencia de los distintos momentos de la gestión de la política, el relato de los vecinos dio cuenta de un proceso que no expresa tales cortes y en el que los cambios de gestión contuvieron otros sentidos para ellos. Sin embargo, la continuidad de la que son protagonistas constituye el elemento central que permite reconstruir tal proceso. Entendemos que la experiencia

cotidiana es el punto de partida para aprehender las trayectorias de sujetos que expresan en ellas condiciones individuales pero también colectivas de producción y reproducción y que dan el “sentido” de un proceso a una “serie de sucesos”. (Elías: 1998: 516).

El término “trayectorias” nos recuerda la génesis social de las prácticas, al expresar la posición de los agentes en el espacio social, organizando la percepción y la acción pasada, presente y futura. La noción de hábitos, permite dar cuenta de la centralidad de la experiencia en la formación de esos “esquemas de percepción y apreciación” que orientan y dan sentido a las acciones y a las relaciones con los otros. En síntesis, con trayectorias aludimos a las experiencias de los agentes, reconstruidas mediante el análisis y que siempre expresan la *singularidad* de sus trayectorias y un contexto *socialmente construido* y desde el cual sus prácticas y sus discursos toman sentido.

A nuestro juicio, la investigación empírica brinda los elementos que permiten aprehender y reconstruir los procesos sociales. A la vez, la memoria opera en la forma como cada uno de los actores valora y omite “datos”, en la reconstrucción de un proceso de veinte años.

Si por un lado los relatos permiten analizar las condiciones de producción y reproducción en la villa, por otro, su testimonio dota de significados a la trama de relaciones presente entre los actores involucrados. En términos de Rubinich, “*independientemente de la veracidad del relato, (tiene) significación la existencia misma de estos relatos*”.(Rubinich: 1998).

El capítulo V, “*presente introspectivo*” analiza la implementación de la política en el período 1999-2002. A partir de diversos hechos que los agentes identificaron, retomamos el período señalado como el “presente”. En él nos detenemos en particular en el modo como los agentes interpelan al Estado para la producción del barrio y para la definición de sí mismos y de los otros como “beneficiarios” de la política.

Finalmente, el Capítulo VI, “*presente prospectivo*” se centra en las expectativas de los agentes con respecto al futuro, en particular con su futuro residencial. Entendemos que las “expectativas” son formadas y forman parte de las opciones habilitadas por los “hábitus”, por lo cual, éstas constituyen opciones objetivamente condicionadas y subjetivamente

incorporadas. Así, la experiencia y las condiciones objetivas bajo las cuales ésta se desarrolló, delinean las alternativas de futuro efectivamente disponibles para los agentes. Como planteamos en el Capítulo I, partimos del supuesto de que, al imaginar el futuro, los actores despliegan un conocimiento de las condiciones en las que actúan y ese entendimiento es puesto en juego al definir las alternativas disponibles para ellos (Giddens: 1995). El capítulo VI “cierra” (o reabre) la idea de un proceso al aunar, en su configuración particular, tres momentos asociados a las trayectorias, prácticas y expectativas.

CAPÍTULO IV: PRESENTE RETROSPECTIVO: TRAYECTORIAS Y PRÁCTICAS DE PRODUCCIÓN DEL HÁBITAT (1984-1999)

1) El proceso de formación del barrio

La formación del barrio implicó una intervención activa y permanente del Estado, antes, durante y con posterioridad a la erradicación de villas implementada entre 1978 y 1983, aunque con características y contenidos distintos en cada momento.

Esta intervención se refiere, por un lado, a las acciones enmarcadas en la política de radicación iniciada en 1984. Por las razones descritas en el apartado anterior, la CMV tuvo un protagonismo central en la villa. Sin embargo, en la formación del barrio se identificaron otras instituciones estatales: la policía y la Municipalidad más extensivamente, que en su conjunto configuraron la villa en un contexto más amplio: la ciudad y la villa en la ciudad. Como veremos, también los habitantes tuvieron una participación central en la formación del barrio.

No encontramos de parte de los habitantes del barrio una mirada homogénea respecto del Estado ni de las características de sus intervenciones, sino diversas argumentaciones y sentidos muchas veces contrapuestos y algunas veces compartidos. Esta heterogeneidad puede asociarse al tipo de participación y pertenencia a la villa y a la particular relación que éstos han construido con el Estado. Ello no implica omitir que los habitantes del barrio comparten condiciones de producción y reproducción semejantes, así como el sentido comúnmente asociado a su lugar de residencia. Sin embargo, las distintas pertenencias (y por ende la disponibilidad de recursos de distintas especies, para negociar los sentidos atribuidos a las cosas y a sí mismos) permiten comprender cómo explicaron diferencialmente la acción del Estado en la formación y configuración de la villa; cómo concibieron su propia responsabilidad y la de los demás.

Distinguimos, en primera instancia, a las organizaciones comunitarias (y a las dos figuras en las que cada una de ellas se representa, el Sr. Benitez y la Parroquia), a sus “simpatizantes”, y, finalmente, a habitantes de mayor o menor tiempo de residencia en la villa.

En lo que atañe al Estado y a su participación en el proceso de formación del barrio, los agentes lo asociaron al uso de diversos mecanismos de control y represión, especialmente en los primeros años de democracia. Fueron los representantes de organizaciones comunitarias y los residentes de mayor antigüedad quienes hicieron mayor hincapie en este aspecto de la intervención. En segundo lugar, se identificó al Estado como el principal interlocutor para el reclamo de bienes y servicios públicos, aspecto también saliente en las entrevistas mantenidas con algunos representantes de organizaciones comunitarias.

Finalmente, todos ellos evocaron los esfuerzos familiares y comunitarios en la provisión de infraestructura y en la producción de la tierra y la vivienda, en especial los habitantes de mayor tiempo de residencia en la villa. Por su parte, los vecinos que llegaron recientemente al barrio no se refirieron a la formación de la villa ni a la intervención del Estado en ella. Esto se debe en gran medida a que no participaron directamente en dicho proceso.⁷³

A continuación proponemos analizar los argumentos presentados por distintos agentes barriales y estatales en lo relativo a las intervenciones del Estado en la formación del barrio, entendiendo que el sentido asignado a éste y a sus acciones definieron simultáneamente el contexto en el cual orientaron sus propias prácticas e interpelaron al Estado. Retomando a Danani, *“Las políticas sociales están constituidas por las prácticas de múltiples actores y sujetos, pero también generan prácticas, al inducir a ciertos “comportamientos” y contener ciertas “representaciones” acerca de ellas mismas y (...) del orden social en su totalidad”* (Danani: 1996: 32).

1.1) Control y represión

Sin duda la identificación del Estado con el uso de mecanismos represivos se intensificó en el momento de la violenta erradicación del barrio llevada a cabo durante la última dictadura militar. Así, el recuerdo de la resistencia por permanecer en el lugar perduró en la memoria de los habitantes de mayor antigüedad, independientemente del tipo de pertenencia en el barrio.

⁷³ También el Capítulo V brinda un análisis complementario a las distintas “calidades” de vecinos que pueden identificarse.

Sin embargo, se identificaron otros mecanismos de control y represión, que expresaron el tipo de relación entre habitantes y Estado, y, al mismo tiempo, demarcaron y formaron físicamente el entorno. Nos referimos centralmente al uso de alambrados para la demarcación del territorio. Las menciones a esta modalidad de intervención del Estado en la villa no contuvo, sin embargo, un sentido unívoco: si algunos lo denunciaron, otros agentes lo relataron como un “dato” más en la definición de sus propias formas y opciones de “habitar”⁷⁴ la villa: de mejorar o no mejorar sus casillas, de “respetar” la traza para evitar un desalojo anunciado, etc.

La implementación del proyecto de transferencia de cargas, diseñado e iniciado durante la dictadura, requería ensanchar la Avenida Perito Moreno, lindante con la villa. Como mencionamos en el capítulo anterior, además de erradicarse a los pobladores de estas tierras, se tendió un alambrado a lo largo de dicha avenida. También se transfirieron las tierras a la CMV para la ejecución de la obra. Aún en la actualidad puede distinguirse en la forma de ocupación del suelo una franja a lo largo de la Av. Perito Moreno, donde se construyeron las primeras viviendas, al principio del período democrático.

En un libro editado en el año 2000 por Juan Gutierrez⁷⁵, éste sostiene que a fines de los 80 hubieron rumores de que se cederían terrenos de la villa al Club San Lorenzo (ubicado frente a la villa) para su utilización como playa de estacionamiento. También éste menciona el proyecto de ampliación de la Av. Perito Moreno, que nunca fue confirmado por la CMV (Gutierrez: 1999: 170).

Estos proyectos aparecieron en los relatos de los vecinos como “rumores”, como dichos poco fundamentados, pero que fueron la base y el sostén de la incertidumbre, con respecto al destino residencial de los vecinos, pues su implementación implicaba el desalojo y derrumbe de varias casillas. Así, Héctor, delegado del barrio, explicaba que *“Yo creo que nos distraían con esto del ensanche de Perito Moreno, y eso fue un chamullo del 92, por ahí. Y el tiempo va a pasando”*.

⁷⁴ La noción de habitar a la que alude Lefèbvre remite a este protagonismo contextualizado del habitante en la producción del hábitat. (Lefèbvre: 1947)

Si bien el proyecto de construcción de la estación de transferencia de cargas se paralizó, la ordenanza que lo promulgó sigue vigente hasta la actualidad. La existencia de estos “rumores” expresó dos proyectos contrapuestos en los que se puso en juego el destino de la villa y sus habitantes: la radicación o la erradicación; el reconocimiento de la villa o su negación.

La forma como se fueron ocupando las tierras desde la década del 80 y en adelante, no resultó caprichosa o arbitraria: la instalación de alambrados demarcatorios en varios terrenos, fue delineando progresivamente el lugar donde se dispusieron las nuevas casillas. Así como el repoblamiento de la villa se realizó tomando como referencia el alambrado extendido a lo largo de la Av. Perito Moreno, lo mismo ocurrió con el terreno en el que hoy se extiende un complejo habitacional de 482 viviendas, emplazado en el centro de la villa, y usualmente reconocido como el “Polideportivo”. En 1988, este terreno fue utilizado como obrador para la construcción del Barrio Presidente Illia y demarcado por medio de un cerco que permaneció durante los diez años posteriores a la finalización de la obra. El alambrado ha marcado, a lo largo de estas dos décadas, lugares ocupables y no apropiables por parte de los vecinos, sintetizando la acción estatal en las villas y su intervención en la formación de la misma (Ver Mapa II, Capítulo III).

Así se refirió Facundo, arquitecto de planta de la CMV, a la construcción del Barrio Illia y al proyecto “Sucomarle”, ambos reseñados en el apartado anterior:

Esta empresa, para hacer todo el proceso de prefabricación tomó estas tierras que eran libres, alambró un pedazo y lo usó como obrador. Entonces quedó alambrado ese pedazo. Entonces se empezó a intrusar todo y ese pedazo nunca se intrusó porque existió como obrador. En un momento se lo dieron a la Secretaría de Deportes y la Secretaría pasó una máquina cuando ya la empresa se fue, pasó una máquina y hizo cancha de fútbol. Y nació “el Polideportivo”. Tradicionalmente a esto se le llamaban las tierras del polideportivo. Por más de que después también, la Secretaría de Deportes o de Salud, no sé, se fue y quedó vacío. Y entonces las tierras del polideportivo fueron dentro de esta zona unas tierras vacantes para poder hacer otro programa de vivienda. Las otras tierras vacantes fueron estas

⁷⁵ Juan Gutierrez integró el grupo de sacerdotes “villeros” desde la vuelta de la democracia en Argentina. Trabajó y vivió en distintos barrios carenciados de la Ciudad de Buenos Aires.

(marca otras manzanas), que hoy todavía están vacantes y que es un milagro de la vida. (...) tierra libre. No está intrusada y no se intrusa. Nadie lo intrusa. Es mágico. Acá se hizo una obra pública, se licitó, y como es tierra de relleno lo ganó una empresa que se llama Sucomarle, y estas las llamamos "Sucomarle". Acá hay algunas tierras libres que no se han intrusado".

El relato de Facundo sintetiza varios aspectos relativos a la concepción de la CMV de la ocupación, de los ocupantes y, por ende, de la modalidad de intervención en la villa. Todas ellas se resumen bien en el verbo "intrusar", empleado por el arquitecto. Este se refirió a terrenos "intrusados" por parte de los habitantes del barrio, en un contexto en el que la ocupación de tierras era concebida como una práctica "legítima". Pareciera que, aún en tiempos de radicación, los vecinos fueron considerados intrusos, actualizando el carácter ilegal de la ocupación. El uso de este término despoja a la ocupación de todo sentido asociado al reconocimiento del derecho a vivir en la ciudad y a hacer uso de ella.

Finalmente, debemos destacar que en todo momento Facundo se refirió a los terrenos ("intrusados" o "libres") sin hacer mención alguna a los habitantes de la villa. Los distintos argumentos que éste expuso expresan una mirada "urbanística" del problema, omitiendo en todo momento a los agentes y su participación en la formación del barrio⁷⁶. De hecho, la no - ocupación de algunas tierras fue considerada un acto de "magia"; es decir, sin explicación ni fundamentos racionales.

1.2) Luchas y reivindicaciones

Contado por sus habitantes, el proceso de formación del barrio es el resultado de una voluntad y organización familiar-comunitaria antes que un proceso favorecido y apoyado por el Estado. Su acción se habría limitado al uso de diversos mecanismos de control, desde la realización de relevamientos censales hasta la demarcación del territorio, y, durante la dictadura, la represión. También con posterioridad a la dictadura varios habitantes recordaron la resistencia para poder asentarse en estos terrenos. Tato, ex - representante del

⁷⁶ En el mismo sentido, años más tarde, otro arquitecto de la CMV sostuvo en una de las reuniones con los vecinos que los problema de la villa "responden a una cuestión física y no de sentimientos". Ver "nota de campo" en el Capítulo V.

barrio y actualmente responsable de un centro cultural y comunitario lo recordó así *“La villa era muy chiquita por esa época. Y...ahí empezamos a laburar. Que implicaba construir las casas. Pelearse con la cana, porque vos agarrabas un terreno, fue empezar de cero”*

Ana, una joven que vivió en el barrio desde pequeña, recordó que empezaron a armar las casas y *“cayó otra vez la policía, a sacarnos a todos y no; la gente no se fue, quedamos diez nada más, muchos los volvieron a echar. Quedamos esos diez que no jodíamos porque eran tipo ranchitos y así estuvimos bueno un montón de tiempo porque no teníamos cómo comprar más material, chapas, nada. Tipo escondidos entre medio de los yuyos, porque estaba lleno de yuyos”*.

Es ilustrativo el modo distinto con que Tato y Ana recordaron la permanencia en el lugar: si en el primer caso el relato se centró en un acto reivindicativo, en el segundo se asoció a un acto de “ocultamiento”.

Evidentemente, es distinto el “recuerdo” de los actores según su tipo de participación en la villa. Por un lado, algunas organizaciones comunitarias destacaron el proceso reivindicativo conjunto para la obtención de bienes y servicios públicos (el agua y la luz, por ejemplo), posicionando al Estado como el interlocutor obligado de los reclamos. Estos destacaron centralmente la lucha por la permanencia en el lugar ocupado (el derecho a vivir y residir en la ciudad), por el acceso a servicios públicos y por la presencia de instituciones de salud (“la salita”) en las cercanías de la villa.

El relato de Cecilia, responsable de uno de los comedores nacidos con las ollas populares de 1989 en la villa, sintetiza lo anterior:

“Todo lo que tenemos fue una lucha. Con lo del agua, cuando llegué yo no teníamos agua. En la orilla del Rivadavia I había una canilla y casi llegando a Castañares había otra, y toda la gente de acá, son casi cuatro cuadras, no sé, no te puedo decir, íbamos a la esquina casi de Castañares a buscar agua o Mitre y Bonorino. Cuanto más gente iba llegando, la fila era más larga. Entre los vecinos que más o menos se preocupaban, hacíamos grupos para ir a hablar con Aguas Argentinas, y ellos nos mandaban a la Municipalidad, y eso. Fue una lucha. Pusieron caños más o menos para las familias que en ese tiempo existían y después ya

tuvieron que poner caños más grandes, de más dimensiones. Después lo de la luz, también era para unos 3.000 o 4.000 familias. En pleno verano, reventaban las fases.”

No sólo la producción de la tierra⁷⁷ fue objeto de luchas y negociaciones permanentes con la Municipalidad. La privatización de los servicios públicos en 1993 ocasionó nuevas dificultades para los habitantes de villas y redobló las negociaciones con el Estado. Juan Gutierrez, relata en su libro que en un primer momento...”*la solución fue cortar la luz y considerar a los villeros como ilegales y enganchados. Luego de arduas gestiones , y en medio de intimidaciones, se logró que la MCBA⁷⁸ se hiciera cargo de financiar a las empresas el costo del suministro”* (Gutierrez: 1999: 113).

Así, el proceso de expropiación iniciado y consolidado en el período de hegemonía neoliberal (Capítulo I) se expresó en el modo como los agentes reorganizaron el tipo y modalidad de los reclamos, así como las formas de acceso a distintos bienes y servicios, como veremos a continuación.

1.3) La producción familiar y comunitaria de la villa

Si quienes se expresaron en su condición de miembros de organizaciones enfatizaron las acciones colectivas, los vecinos, en tanto tales, asociaron las mejoras a los esfuerzos propios: la consolidación progresiva de la vivienda vino de la mano de mejoras económicas familiares, donde el motor lo constituyó el trabajo y los aportes materiales familiares y comunitarios. Como veremos en el capítulo siguiente, también el cura de la Parroquia hizo hincapié en estas inversiones económicas.

Efectivamente, en los 80 las viviendas eran precarias, pero después de 18 años, muchas de ellas se consolidaron y ahora son de material, a raíz de las pequeñas mejoras que sus ocupantes fueron haciendo: ampliaciones, mejora de materiales y dotación de infraestructura, etc. Se trata no sólo de la refacción de la vivienda, sino de la construcción de alternativas “domésticas” para la obtención de luz y agua: los “enganches” de luz, la instalación de cañerías, etc.

⁷⁷ Tal como la comprende Clichevsky: Ver capítulo II

⁷⁸ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Héctor, un delegado del barrio, describió un método “casero” para obtener agua de los caños de los vecinos, lo cual ocasionó grandes peleas entre ellos... “y bueno, después era que no había que pelear por el agua. [Había que] ayudarlo a pagar el caño, porque el GCBA⁷⁹ no nos daba un mango. Eso lo pusimos los vecinos, ni los partidos políticos ni el GCBA. El agua lo pusimos nosotros, y el trabajo”.

Por su parte, Federico recordó las mejoras que el grupo de vecinos realizó en su manzana: “Ni agua ni cloaca hemos tenido, todo eran pozos. Nos organizamos con los vecinos, como ellos. Compramos los caños y la mano de obra estaba muy cara. Era un basural todo, era difícil de cavar. Contratamos la máquina y se hizo el trabajo. Y dijimos ahí, si se está cavando para hacer la cloaca, aprovechemos para colocar los caños de agua. De ese modo en vez de hacer una sola cosa hicimos dos cosas en una”.

Estas cuestiones remiten al modo como los actores involucrados percibieron la producción del hábitat y su propia responsabilidad en dicha producción, pero también conllevan la construcción de lo público y lo privado como ámbitos discernibles, fijando así, las responsabilidades de unos y otros en la producción de la tierra y la vivienda⁸⁰. Los aportes estatales fueron relativizados⁸¹, minimizados, mientras que las mejoras se asociaron a este trabajo familiar y comunitario: desde su perspectiva, fueron las familias (y mejor aún cuando éstas se organizaron, porque les permitió reducir los costos) quienes han realizado los mayores aportes de infraestructura. Como refirió Héctor, la participación de los técnicos se limitó a asesorarlos para hacer la instalación de las cañerías de agua en una manzana entera. Al respecto, destacó que “lo que hizo Pepe, de la CMV fue decir “fíjense cuántos son, cuántos metros hay”, tomamos la palabra esa, de uno que trabaja para el GCBA. Fuimos, preguntamos, para que lo hagamos nosotros, no para que lo hagan ellos. Y la CMV nos dijo comprarlos reforzados, hicimos números...algo de 30 pesos nos salió a cada vecino.”

⁷⁹ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

⁸⁰ Ámbitos divididos normativamente por legislaciones que definen hasta dónde llega lo público y dónde comienza lo privado. Por ejemplo, la responsabilidad del GCBA en la instalación de una cañería no incluye las instalaciones intra domiciliarias.

⁸¹ Recordemos que tanto el GCBA como la CMV aportan ocasionalmente a los grupos familiares materiales para la mejora de las viviendas (ver al respecto el Cap. III).

La centralidad de los aportes familiares y comunitarios también apareció reflejada en un documento publicado por el “Programa de Historia Oral” del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Por medio de este programa, se realizó entre los años 2000 y 2002 un relevamiento importante de las historias de vida de varios vecinos de la villa, como parte de un proyecto que tuvo por objetivo reconstruir la historia de formación de las villas de la ciudad.

Tras un trabajo de campo de dos años, en el 2002 el programa publicó un “diario” referido a la formación de la Villa 1-11-14. En él se retomaron los testimonios de los vecinos relativos a la construcción del barrio. Es llamativo el énfasis que puso el diario en el esfuerzo mancomunado de los vecinos para “salir adelante”. Paradójicamente, el Estado fue el actor ausente en esta producción, tanto en el relato de los vecinos como en la reconstrucción “descriptiva” de la formación de la villa que apareció en el diario. A modo de ejemplo, se describió allí el modo como los vecinos “urbanizaron el bañado”:

*“...los habitantes primero se instalaron y luego se buscaron para construir el hábitat colectivo. En tanto hombres y mujeres buscaban la forma de secar y rellenar las lagunas (...) Estas tierras no eran aptas para el hábitat humano, fueron sus pobladores quienes produjeron su saneamiento y dieron respuesta a sus necesidades. Trazaron sus calles, extendieron las bocas de agua hasta constituir redes, conectaron y prolongaron los cables de electricidad, para todo lo cual fue necesaria la organización y cooperación”.*⁸²

Se citó también el testimonio de una vecina, en el que relató la urbanización del bañado:

*“(...) me acuerdo que para desagotar la laguna abrieron una zanja que pasaba al costado de mi casa, hicieron un zanjón hondo (...) hondísimo, para que pueda ir a vivir gente (...) el vaciamiento lo hicieron los vecinos (...) Corría agua cualquier cantidad(...) salía para Riestra, por toda una cañería, porque están los caños mayores”.*⁸³

⁸² Cronista Mayor de Buenos Aires nro. 33. Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires. Subsecretaría de Patrimonio Cultural, Secretaría de Cultura. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires, Agosto de 2002. Págs. 3 – 4.

⁸³ Cronista Mayor de Buenos Aires. Pág. 4

Al énfasis puesto en el esfuerzo colectivo para mejorar y hacer la villa habitable se contraponen las sucesivas intervenciones del Estado, sus normativas, y las condiciones que éste ha generado para la formación del barrio con determinadas características, tal como fue desarrollado antes.

Las prácticas familiar-comunitarias de producción del “hábitat” en su sentido amplio, toman otra dimensión si se las incorpora en un contexto de referencia más amplio. En efecto, las trayectorias de los agentes mostraron en su experiencia cotidiana que algunas organizaciones comunitarias (en el caso especial de la Parroquia) han sido las principales proveedoras de un sostén relacional y del acceso a recursos para la sobrevivencia. Efectivamente, encontramos que estas instituciones se han constituido en el principal recurso y referencia normativa para algunos vecinos de la villa. Esta normatización, la entendemos en su doble sentido: como sanción pero también como una “función social compleja” (Foucault: 1975: 30).

La hegemonía del proyecto neo-liberal en esas décadas brinda un contexto inteligible a estos procesos de consolidación de instituciones “paralelas” que marcaron las trayectorias de estos agentes y el modo como éstos construyeron los lazos sociales cohesionantes y significativos. En efecto, la experiencia de los vecinos más allegados a los curas de la Parroquia mostraron que éstos se han convertido en instituciones centrales a la hora de obtener los recursos para la sobrevivencia.

Valeria, de origen boliviano, relató su llegada al barrio y explicó que desde el principio encontró un refugio en la parroquia:

“(...) al llegar aquí y ver la situación, cómo vive la gente, yo digo que el mejor lugar es una parroquia, una iglesia. Buscamos al cura y nos fuimos a la misa, allá abajo, en la punta. Y el padre nos invita a venir todos los domingos, después me llama a mí y me dice que si quiero dar catecismo. Me animo a hacerlo porque siempre me ha gustado estar en medio de la iglesia. Y doy catecismo y conozco nueva gente, buena gente, me conozco con mis paisanos. (...) Pero en ese preciso y exacto momento, como que se ha dado vuelta mi corazón, y decía que si quieren que sea la pasante de la Virgen que es la mamá de todos nosotros, yo sentía mucho la ausencia de mi mamá, que está allá en Bolivia, vive gracias a Dios.(...) Acepté, y

eso fue lo que me fue cambiando... a partir de ahí fue cambiando mi forma de ver las cosas. Empecé a aceptar a la villa, empecé a meterme más con las cosas de la villa, por qué vive la gente así, por qué yo de afuera critico, a ver qué pasa estando adentro, cuál es la forma de ser de él, por qué está todo el día sentado ahí. Debe haber un por qué.”

Además del soporte religioso, Valeria le asignó una centralidad a la Parroquia para “tolerar” la vida en la villa⁸⁴, para hacerla más aceptable. Su participación en la parroquia le permitió conocer a otros “buenos paisanos” y acceder a otros ámbitos de socialización en la villa.

Otros relatos dan cuenta también de la centralidad que tuvieron los curas de la Parroquia para resolver conflictos con instituciones estatales, para acceder a alimentos y a buena parte de los recursos materiales y simbólicos necesarios para satisfacer sus necesidades de reproducción. Pero especialmente obtuvieron la contención y el soporte afectivo indispensables para sobrellevar las dificultades cotidianas en un contexto de creciente desprotección social.

Ana, que vivió en la villa desde los cuatro años, destacó en su relato el lugar que tuvieron los curas en distintos momentos de su vida: desde el almuerzo en la Parroquia después de la escuela, hasta el incentivo para la inscripción en la escuela secundaria... *“un día me lo encuentro al cura que me dice que por qué no me anotaba en la secundaria que esto, que lo otro y yo decía para qué no? Porque no le encontraba el sentido de estudiar si había que trabajar, nada más”.*

Así, las referencias a una producción del hábitat centralmente familiar y comunitaria y a la centralidad de la Parroquia para el acceso a recursos de distintas especies, son la base empírica para repensar el orden de relaciones estatalmente configurado y socialmente significado. Consideramos que el sentido asignado a esta producción centralmente familiar –comunitaria del hábitat, es la puerta de entrada para comprender el tipo de reclamos planteados en el año 99, por lo cual retomaremos este aspecto del problema en el capítulo siguiente (Capítulo VI).

⁸⁴ Sin embargo, como veremos en el capítulo VI, Valeria enfatizó su deseo de regresar a Bolivia en caso de obtener los recursos.

2) El proyecto de ciudad

En el recuerdo de sus habitantes, las primeras intervenciones de la CMV en el marco de la política de radicación de villas se remontaron a 1991. Por un lado, la construcción del complejo Sucomarle fue desconocida por todos los vecinos del barrio, aún por los residentes más antiguos. Sí recordaron la construcción del Barrio Illia, aunque no fueron beneficiados por la obra, como mencionamos previamente. Respecto a quiénes accedieron a esas viviendas, los vecinos aludieron a personas “de otras villas” o “inscritos a vivienda FONAVI”, referencias usualmente acompañadas de atributos negativos hacia los adjudicatarios.

Por su parte, los profesionales de la CMV brindaron información contradictoria. Si para algunos unas pocas familias de la villa accedieron a estas viviendas, para otros fueron adjudicadas a inscritos a vivienda FONAVI pues por ese entonces la villa no tenía un número significativo de habitantes. A pesar de ello, hubo coincidencia en incluir en la descripción de las obras realizadas en la villa la construcción del Barrio Illia⁸⁵.

Las obras realizadas entre 1984 y 1998 asumieron características paradójicas en esta villa: si bien hubo principalmente producción de viviendas, no tuvieron por destinatarios a sus residentes. Por su parte, la construcción del Barrio Illia en terrenos antes ocupados por la villa respondió a la disponibilidad de tierras propiedad de la CMV para la utilización de los fondos FONAVI antes que a la urbanización de la villa del Bajo Flores. A pesar de ello, el terreno a ser empleado como obrador para su construcción fue alambrado y éste se mantuvo desocupado durante diez años. Los vecinos recordaron bien este hecho y las supuestas obras que en dicho terreno estaban previstas. De hecho, la villa creció en los alrededores del alambrado.

⁸⁵ A pesar del desarrollo de las técnicas de control y registro, asociadas por excelencia al desarrollo del Estado, no siempre queda un testimonio documental de sus propias intervenciones y ello no resulta arbitrario. Aquí es donde la falta de documentos que sistematicen las obras de vivienda realizadas en los barrios de la ciudad se transforma en una “dato” para el análisis. En definitiva, nadie pudo decir con certeza quiénes y cuándo accedieron a las viviendas del Barrio Illia.

Finalmente, las referencias a la provisión de infraestructura fueron difusas, a pesar de que, efectivamente, durante ese período se pavimentaran varias calles, como describimos en el capítulo III.

Si bien las intervenciones mencionadas previamente no modificaron “materialmente” las condiciones habitacionales de los vecinos, éstas tuvieron otras consecuencias en lo que refiere a la construcción del territorio. Por un lado, los vecinos atribuyeron un sentido a las intervenciones realizadas: el sentido de la política “para otros”. Así, si bien se identificaron intervenciones en materia habitacional, éstas tuvieron como destinatarios a otros habitantes de la ciudad. Esto es importante en tanto da cuenta de que el barrio, para la mayoría de los vecinos, fue construido “**en los intersticios**”.

Las intervenciones del Estado se asociaron al refuerzo del lugar “desigual” que la villa ocupa en la ciudad, del lugar “desigual” que ocupan sus residentes con respecto a otros residentes de la ciudad: las intervenciones estatales, tendieron a reforzar distinciones y ámbitos de vida diferenciados según “tipos de sujetos”.

Observamos que las prácticas de producción del hábitat no se resumieron en las intervenciones realizadas en la villa. Por el contrario, expresaron la construcción de una ciudad en el marco de un proyecto que los incorporó desigualmente en ella. Así, la construcción de la ciudad como experiencia cotidiana pareciera mostrar un barrio que se formó tomando como referencia las construcciones que el Estado hizo “para otros”.

La primera obra de vivienda destinada a habitantes de la villa fue el Barrio Rivadavia II. Su construcción se inició en 1995 y la adjudicación se realizó en 1997. El complejo consta de 612 viviendas en total; 50 de ellas fueron destinadas a habitantes del barrio. En la adjudicación de las viviendas se priorizó a aquellas familias ubicadas sobre las trazas de calles dispuestas por la ordenanza 44.873. Ello permitió, una vez finalizada la operatoria, la apertura de algunas calles en la villa (capítulo III). Resulta importante detenerse en esta adjudicación, pues es significativa la diferencia con que unos y otros actores la significaron.

3) Construcción y adjudicación del Barrio Rivadavia II

Quienes integran el plantel técnico de la CMV (arquitectos y trabajadores sociales) pudieron recordar la continuidad del proceso de implementación de la política en el tiempo, más allá de las gestiones políticas de turno. Por su parte, los funcionarios políticos se expresaron en los fundamentos políticos implicados en su propia gestión y en un período acotado.⁸⁶

Del relato de los “técnicos” es interesante analizar qué aspectos omitieron y cuáles destacaron, qué sentido le asignaron a las acciones realizadas así como las valoraciones que mostraron de los vecinos.

Así describió Facundo⁸⁷, el arquitecto de “planta” de la CMV, la entrega de las 50 viviendas adjudicadas a habitantes de la villa 1-11-14.

“Esa obra se hizo, esto está construido, se terminó en el año 95, y 450 viviendas, nos dicen a nuestra área que nos dan 50 viviendas para que adjudiquemos a gente de la villa y de esa manera iniciar un proceso que nosotros hacemos mucho, que es que esta calle estaba ocupada por gente (Bonorino), esto estaba intrusado por gente. (...). Hacemos un plano en función de fotos aéreas de las casas que estarían afectadas. Acá había dos propuestas de traza, una era esta y otra era esta (marca distintas calles, actualmente abiertas y pavimentadas) , después definimos la que más nos conviene en función del trazado urbano, y nosotros hicimos el relevamiento de todo eso. Después hacemos una inscripción a vivienda FONAVI, a ver a quién le interesa acceder a estos programas de vivienda. Se inscribe la gente. Obviamente le informamos a esta familia, la idea va a ser abrir esta calle. Si se inscribe esta gente mejor. Y sino suponete que se inscribe gente que está en otro lugar, esta persona que está acá y va a vivienda FONAVI tiene que dejar libre la casa que ocupa, y a estas familias que están acá las reubicamos en estas casas. Y se inicia todo un proceso de reubicación de casas para liberar la traza. Liberar la traza permite hacer el pavimento, abrir las manzanas, poner la infraestructura. Y en algunos casos, cuando quedan las manzanas conformadas iniciar un programa de loteo de todo eso, de autoconstrucción de materiales

⁸⁶ A la vez, estos cambios de gestión evidencian la falta de autarquía de la CMV.

⁸⁷ Facundo se integró al equipo técnico de la CMV en 1987 y desde el inicio trabajó en la villa 1-11-14, por lo cual es quien pudo reconstruir mejor las intervenciones realizadas en ella.

para que la gente se vaya autoconstruyendo su casa. Con esas 50 viviendas que obtuvimos de este barrio, se abrió todo esto que está acá no? Y bueno, algunas de por acá también. Era un toco. Pero en ese momento la villa no tenía un sistema de organización formal, sólido y representativo.

Esta es una villa que tiene un problema de que es muy larga, entonces puede haber un líder en esta zona que es absolutamente ignorado en la otra zona. Entonces dentro de ese proceso, surgió un líder, un tipo que se llamaba Benitez, que tuvo un sistema que se sostuvo en gran parte a través de ejercer el poder desde la fuerza. Que digamos era como uno de los pocos mecanismos sobretodo con tan poco trabajo social desde instituciones públicas como para buscar generar una organización representativa, ahora tampoco la hay, ahora te voy a contar cómo es ahora pero, esto prácticamente no había nada y este líder bueno, con él fue que trabajamos y se pudo liberar todo este sector y hoy todas estas calles están abiertas, pavimentadas y con infraestructura.”

Entre 1989 y 1998 el interlocutor “oficial” del barrio fue el Sr. Benitez, quien fue electo presidente de la Junta Vecinal en 1989 y perduró en dicho mandato (sin que mediaran elecciones) hasta el año 98. Como hemos visto, tanto los vecinos entrevistados como los políticos y técnicos municipales⁸⁸ coincidieron en que dicha persona no constituyó un representante legítimo del barrio. A pesar de ello, las consultas y tomas de decisiones fueron consensuadas con él: la realización del censo, la adjudicación de las viviendas del Barrio Rivadavia II, las entregas de materiales....

Es ilustrativo el modo como Facundo describió la selección de familias y la construcción del consenso para la entrega de las viviendas terminadas. La selección se realizó en función del trazado urbano, al tiempo que el rol de los vecinos y su representante se vinculó a poder disponer rápidamente de las viviendas ocupadas para poder abrir las calles.

Así, toma sentido la interpretación *integracionista* del problema urbano (capítulo II) que predomina en la explicación del arquitecto, como expresión de la práctica de los agentes estatales. Es la apertura de calles, su urbanización la que habilita la integración social en el largo plazo. Por esta misma razón, la prioridad es “amanazar”, integrar las villas a los

⁸⁸ En particular, la CMV y la Dirección de Política Habitacional dependiente de la Secretaría de Promoción Social de la Ciudad de Buenos Aires.

barrios, en función del trazado y la normativa urbana existentes. Si la mejora en la calidad de vida es el resultado de la urbanización, la participación de los vecinos en la toma de decisiones es secundaria: *“Obviamente le informamos a esa familia...”*. Simultáneamente, la interlocución con el Sr. Benitez se fundamentó en la necesidad de liberar y llevar adelante la operatoria. Los medios por los cuales se obtuvieron estos resultados no fueron problematizados, a pesar del reconocimiento explícito de que éstos implicaron el uso de la fuerza.

Finalmente, el arquitecto interpretó que fue importante la cantidad de viviendas adjudicadas a habitantes de la villa (“un toco”), si bien representó el 8% del total de viviendas construidas y el 2% de las familias que vivían en la villa en ese momento. Entendemos que esta afirmación también evidencia la posición subordinada de la CMV (al menos el área abocada a las villas) para definir las “reglas del juego”: dónde y qué construir y en especial, para quiénes, con los recursos del FONAVI. Tampoco describió una operatoria pautada cuyas intervenciones tuvieran objetivos preestablecidos. Al respecto, es necesario tener en cuenta que si bien se legisló el programa de Radicación de Villas de la Capital Federal (cuyo ejecutor es la CMV), sólo se estableció un Plan Piloto en la Villa 6 (Barrio Cildañez).

Finalmente, la operatoria que describió Facundo consistió en relocalizar a aquellos grupos familiares cuyas viviendas se encontraran ubicadas sobre las trazas de calles, según lo dispuesto por la Ordenanza 44.873. Al acceder a otra vivienda, las familias adjudicatarias debieron entregar la vivienda anterior a la CMV; ésta era inmediatamente demolida para evitar una nueva ocupación. El artículo de S. Campanini y M. R. Neufeld, que relata el proceso de relocalización de una villa de San Isidro analiza aquellas prácticas que parecieran haberse heredado de políticas anteriores, en la relación con la población villera: *“Tanto el término “operativo” como las tareas de destrucción de las viviendas villeras sugieren que las políticas de erradicación de gobiernos anteriores han dejado profundas huellas en las relaciones del Estado con los sectores villeros y que no puede ser fácilmente reemplazadas por políticas de otro signo. La política de vivienda del gobierno democrático se presenta en este contexto con una significación ambigua: por un lado, la relocalización in situ, la dignificación, etc. Por otro, la destrucción de las mejores viviendas de la villa y con ellas del trabajo invertido en el mejoramiento urbano”*(Campanini, Neufeld: 1996: 137). En

la experiencia particular de la villa del Bajo Flores, no fueron pocas las evidencias empíricas que delataron la continuidad de aquellas prácticas iniciadas durante el período autoritario.

Si desde el relato de los agentes estatales se describió una operatoria que no presentó mayores dificultades, para los vecinos, las acciones que desarrolló el Estado reforzaron la idea según la cual éste intervino “para otros”.

Fue por medio de la adjudicación del Barrio Rivadavia II que los vecinos tuvieron un primer conocimiento de la forma de trabajo de la CMV en materia de urbanización, que asoció la entrega de viviendas con la apertura y pavimentación de calles de la villa, relocalizando a algunas familias y adjudicando a otras viviendas nuevas.

Quienes fueron relocalizados por no disponer de ingresos para acceder a vivienda nueva, expresaron su disconformidad con la operatoria. Tal es el caso de Amalia, cuya vivienda fue afectada por la liberación de la calle Bonorino.

Ana: Viste el barrio Rivadavia II, cuando entregaron los departamentos? Bueno, mandaron a los que podían (pagar) y los que no podían los relocalizaron. Y entre ellos, a ella la relocalizan a la manzana 4 porque no podía pagar. Ella tenía una casa grande y la meten en una cucha.

Amalia: Lo que era antes, no es nada.

Ana: Ni siquiera le reconocen ni nada. La metieron ahí en la cuatro, que no es nada. Dos dormitorios nada más.

Amalia: Dos dormitorios, una cocina, un baño y bueno, tenía adelante para hacer otro dormitorio, que ahora como vive con nosotros mi tía, hicimos otro dormitorio. Nosotros somos dos familias.

En el caso de Amalia, la falta de ingresos la obligó a mudarse a la casa de una vecina adjudicataria de una de las viviendas del Barrio Rivadavia II. La CMV desconoció lo construido e invertido por su familia y la “mudó” a una casa de inferior calidad.

Por otro lado, la mayoría de los vecinos aseguró que los beneficiarios de la obra resultaron ser los “políticos”, la gente que trajo “un puntero”, etc. Así, aquello que fue definido como

“un toco” por el profesional, tomó otra dimensión para los vecinos y habilitó y argumentó una opinión distinta: no hubo un mecanismo de adjudicación y la operatoria no fue transparente.

Según Nelly, *“No se hicieron adjudicaciones. El presidente en ese tiempo entonces trajo un montón de gente, las metió ahí como bate y parte, después tuvo el tiempo de la Nani K., cuando trajo gente de las casas tomadas...de La Boca y se metieron ahí, en el Rivadavia II. No hubo adjudicación para el Rivadavia II”*.

Amalia sostuvo que le asignaron las viviendas *“a poca gente, muy poca. Porque la mayoría que está allá son otros punteros políticos de otras villas. Muy pocos. Si contás, son muy poquitos, diez personas, más o menos. (...). Pero hay gente de otro lado, gente de otra parte”*.

Cecilia, responsable del comedor comunitario argumentó: *“Nos habían dicho que todas las viviendas eran para la 1-11-14, pero estaban por los de FONAVI, los que se anotaron, y qué se yo. Y otra gente que estaba enterada que iban a entrar de casas tomadas y de otros lugares, ese era otro miedo que tenían de encontrarse con personas que no conocían, que no sabían cómo eran.”*

La construcción y adjudicación del Barrio Rivadavia II fue la primera obra que tuvo como destinatarios a algunos habitantes del barrio. Igualmente, lo que fue considerado un “logro” desde los agentes estatales fue vivido como un “fraude” por parte de los vecinos.

Del mismo modo, Héctor mostró cómo la “transparencia” en el accionar de la CMV se presentó en “casos aislados”. Así, contó el caso de su hermano, aspirante a una de las viviendas del FONAVI: *“Ese cambio sé que está bien, que estoy hablando de mi hermano, no que es el presidente. Hizo el cambio bien legal...ese caso sé que está bien. Después otros casos que están mal (...) Este caso no sé quién lo estaba manejando que salió así y salió bien. Mi hermano fue y se inscribió y de rebote lo vinieron a buscar. Ahora se quiere volver. Así como está se quiere volver”*.

El criterio de justicia y la adjudicación “transparente” tuvo validez en su caso pero, como acotó otra vecina, fueron “*casos aislados*”. De acuerdo a lo analizado en el Capítulo III, las apreciaciones relativas al accionar del Estado, remiten a las características de la “democracia excluyente” enunciadas por Pucciarelli. Como lo expresa el autor, un proceso implicado en ella fue la desafección, entendida como proceso “*que se desarrolla en forma fragmentaria y ambigua y afecta las conductas, actitudes y valoraciones de los ciudadanos comunes respecto al valor y la eficacia de la política concebida como práctica de transformación de lo social*” (Pucciarelli: 2001: 10). Redefine, entonces, el sentido asignado a la política y la representación de intereses. En el caso analizado, la falta de legitimidad en los procedimientos definidos para la adjudicación de viviendas, fue independiente de lo que efectivamente ocurrió. Por ejemplo, aunque la mayoría de los entrevistados sostuvo que fueron pocos los adjudicatarios de vivienda nueva en el caso del Barrio Rivadavia II, 50 viviendas fueron adjudicadas a vecinos del barrio; de lo contrario no hubiera sido posible abrir y pavimentar las calles indicadas por Facundo.

Observamos que, independientemente del procedimiento y la justicia de la adjudicación, hubo un descreimiento básico en la naturaleza del accionar de la CMV. Ello fundamentó que las adjudicaciones para otros sean interpretadas como injustas, mientras que aquellas que involucraron directamente a familiares y vecinos cercanos no lo fueran. En definitiva, pareciera que este estado permanente de sospecha se ha nutrido y reforzado por medio de la calidad de la participación y de la representación sostenida estatalmente.

4) Contenidos e interpretaciones de la política. Puntos de inflexión y disenso

El punto anterior abordó el proceso de formación del barrio, dando cuenta del modo como participaron en ella los habitantes y el Estado. Asimismo, la construcción y adjudicación de las viviendas del Barrio Rivadavia II dio lugar a diversas interpretaciones respecto del accionar del Estado en la villa y en la ciudad e ilustró el tipo de relaciones que se entretejieron entre los representantes comunitarios y los agentes estatales.

Proponemos, en este apartado, retomar las interpretaciones y argumentos “predominantes” de los habitantes de la villa en torno de las intervenciones que se hicieron en la villa en el marco de la política de radicación.

Observamos que las intervenciones realizadas por la CMV en la villa en las últimas dos décadas tuvieron tres características predominantes. Esquemáticamente, nos referiremos a que fueron **intervenciones contradictorias, intervenciones desajustadas e intervenciones “vacías de sujeto”**. Algunos ejemplos permiten ilustrar el tipo de prácticas comprendidas en cada una de ellas, donde entraron en tensión los argumentos sostenidos por los distintos actores involucrados.

4.1) Intervenciones contradictorias

Los distintos grupos coincidieron en señalar que las prácticas de la CMV resultaron contradictorias. La contradicción se asoció centralmente a la intervención ex-post, de acuerdo a la metodología que supuso la radicación “in situ”. Esto es, la propuesta de “urbanizar la villa” cuando ésta ya estaba conformada.

Desde los primeros años de apertura democrática la Municipalidad y la CMV entregaron materiales a las familias, tanto para la mejora como para la construcción de viviendas. Para ello, se confecciona una lista de espera en las que las familias se anotan para recibir los materiales, realizando la justificación del pedido. Mientras el Presidente de la Junta Vecinal perduró en su cargo, la entrega de materiales se acordó con él. Actualmente, son los delegados quienes tienen esta responsabilidad. Naturalmente, estas acciones tienden a consolidar el barrio, aunque se contradicen por momentos con aquellas acciones que pretenden regularizar el trazado urbano.

Según mencionó Facundo, la entrega de materiales que realiza la CMV es supervisada, a diferencia de lo que ocurre en la Secretaría de Promoción Social: *“Acción Social también durante esta última parte dio también materiales sin ningún tipo de control. Nosotros para dar desde el primero de enero hasta hoy 1ro de agosto, iniciamos un proceso de licitación para comprar todos estos materiales que acabo de describir. Hasta tuve que pedir una muestra del ladrillo para ver la calidad. Antes de dar los materiales tiene que venir una familia a firmar un acta compromiso con un abogado, más control imposible. Acción Social le dice a un corralón que le entregue a tal puntero en una villa materiales para Clarita.*

Quién controla esa entrega y ese proceso? Dios me libre y me guarde. Y después con un cheque pago al corralón (....)”

Algunos entendieron que esta práctica, resulta contradictoria en el largo plazo: por una lado entregan materiales y por el otro les piden que liberen las viviendas para la urbanización.

Por otro lado, Cecilia, responsable de un comedor comunitario, comentó lo siguiente:

“Pero yo por ejemplo digo, acá, no había necesidad de que se llenara (de gente). Como por ejemplo cuando rellenaron el pozo, hicieron... Muchos piensan que la gente ve el espacio y se llena, pero no es así. Acá dijeron que iban a construir un polideportivo, y parte de la escuela, y respetan. Si acá había árboles, un montón de árboles, como que te podías ir a pasear de picnic, todo este sector... Y ellos sacaron todas esas cosas de ahí, los árboles y todo, porque no fue la gente que sacó, fueron los tractores. (...) Si la Municipalidad dejaba parejo y decía: "acá se van a construir viviendas", la gente no iba a entrar. Pero ellos lo dejaban así y iban avanzando, avanzando, y este problema que ahora tienen para abrir las calles, no lo iban a tener. Imagínate en este pedacito, que lo precisa y está re parejita esta tierra, podía entrar la gente, pero sin embargo lo respetaron, con sólo decir que ahí se van a construir viviendas, o escuela. Igual que acá, viste que hay una parte que no está... Bueno, había una época que querían entrar, pero los sacaron, con la policía...Hace dos años creo que querían, pero no entraron. También, no es la culpa de la gente que se llenó. Es la mala organización que tienen los de la Municipalidad. Porque si ellos, como te decía, toda esa parte que estaba alambrada y se respetó durante casi ocho años, y luego dejaron avanzar. Yo creo que podían haber estado más organizados los de la Municipalidad y todo esto que ahora que van sacar a toda la gente, que no saben dónde meterla, podían estar mejor ubicados”.

Esta zona por ejemplo por qué nunca se ocupó?

Porque estaba alambrado, tenía alambre toda la vuelta y decían que era para un polideportivo, o una escuela. Por ejemplo, la parte de la manzana 26 también estaba toda alambrada.

Ah... La 26 también estaba alambrada al principio de todo?

Si. Solamente podía pasar una franja. Ves la parte de la nueve, la que dice A? Sí estaba ocupada, y parte de la nueve acá estaba alambrada también toda la vuelta.

Y después que pasó con ese alambrado?

Lo sacaron porque empezaron a rellenar, había montañas de tierra que traían no sé de dónde y empezaron a emparejar, y la gente se fue metiendo de a poquito. Una noche creo que entraron varias familias. Y esta parte antes había como dos pozos me parece, dos pozos ciegos, no sé cómo te puedo decir, algo de diez por seis, o más doce por catorce, sí, era grande. Y traían tierras para tapar pero como nunca tapaban, y en un momento, cuando taparon, dijeron que ahí no se podía ocupar. Y bueno la gente fue respetando.

El relato de Cecilia permite destacar dos cuestiones. La primera, que la ocupación pareciera haber sido favorecida y luego repudiada por el Estado. (*“No fue la gente que sacó los árboles, fueron ellos”*). Su intervención fue considerada contradictoria, no solamente por pretender realizar la urbanización de un terreno ya ocupado y construido, sino también porque, en apariencia, se ha favorecido la ocupación “desorganizada” y luego, se ha reprimido y culpabilizado a sus ocupantes. Así como los discursos dominantes tienden a asociar la condición de irregularidad de la ocupación con características “delictivas” de los sujetos⁸⁹ que la llevan a cabo, el argumento de Cecilia revirtió el lugar de ilegalidad y responsabilidad tradicionalmente adjudicada a los residentes en villas. También negó los atributos negativos que aquellos discursos endilgan usualmente al villero, cuando aseguró que, si se hubiera aclarado el destino de las tierras, la gente no las habría ocupado. Desde esta perspectiva, la intervención resultó “doblemente contradictoria” pues, en un primer momento el Estado favoreció la ocupación y luego quiso “ordenarla”.

Sin embargo, debemos destacar que, (propio de esta visión reconstruida por la memoria) los espacios “libres” permanecieron así por la fuerza del desalojo⁹⁰ o por un efectivo control que, en este caso, incluyó acuerdos poco transparentes entre funcionarios estatales y agentes locales que, sin embargo, asientan su poder en el reconocimiento estatal, al instituirlo como interlocutor.

⁸⁹ Como sostiene Cravino, *“la identidad villera se funda en dos características: la pobreza y la inmoralidad - ilegalidad”*. En la actualidad, se naturaliza la asociación entre ocupante irregular y delincuente, naturalización fortalecida por las frecuentes intervenciones de los medios de comunicación. (Cravino: 2002).

⁹⁰ “Echan a 500 personas de un terreno fiscal en el Bajo Flores”. Diario Clarín, Sección Sociedad. 30 de junio de 1998.

El crecimiento de la población residente en la villa desde mediados de los 90 tendría, según estos testimonios, el mismo carácter contradictorio. Nora, delegada de la manzana 6 comentó: *“En el 93 éramos 7 manzanas, pero en el 93 se tiró un boletín que se iba a urbanizar la 1-11-14. De la noche a la mañana se llenó todas las demás manzanas. Que el Gobierno va a erradicar las villas (sic), que se va a empezar a edificar porque ya están los planes para hacer la urbanización. A la gente que esté ahí se le va a dar la vivienda...”*

Federico, delegado de la manzana 23 agregó que *“Ellos mismos empiezan con este juego, después nos echan la culpa a nosotros. Si son profesionales deberían organizar hace tiempo y marcar las calles. En el 2000 vienen y dicen “tiene que ser esto”, no puede ser...”*

Nuevamente, el argumento que surge de los relatos remite a la intervención contradictoria del Estado en el marco de la política de radicación (aquí enunciada como “erradicación”), en tanto el plan se implementó luego de ocurrida (y favorecida) la ocupación⁹¹, evidenciando su carácter – doblemente – contradictorio. También resultó contradictoria la entrega de materiales a los grupos familiares, práctica que operó en contra de los postulados de la política de radicación, contradice las intenciones de adaptar las viviendas a la normativa urbana, medida que haría posible, luego, la regularización del dominio.

Entre la difusión de acciones a realizar, la producción de versiones diversas acerca de las mismas y las expectativas y estrategias para constituirse en posible adjudicatario, se abre la brecha para la creación de condiciones diferentes, que dificultan la ejecución del plan previsto. De ello surge que no se trata de una acción unilateral, sino que en la interacción se van generando otras condiciones y otro tipo de relaciones.

Asimismo, los argumentos de los vecinos devolvieron la responsabilidad en la ilegalidad al Estado, al entender que ésta se deriva de sus propias acciones y, por transición, los sentidos

⁹¹ El debate en torno del crecimiento de la villa dejó entrever también las transformaciones que para ellos implicó en su vida cotidiana. Las explosiones de las fases de electricidad, los lugares de circulación y de no circulación, e incluso, la forma de representación del barrio requirió ser revisada a la luz del enorme crecimiento que tuvo la población de la villa. Este crecimiento pareciera traer aparejada también la diferenciación entre nuevos y viejos habitantes, donde se asocia la llegada de “los nuevos” (en su mayoría inmigrantes) al crecimiento de la ilegalidad, la

asignados a la acción estatal dejan entrever la disputa por la resignificación de las propias condiciones de “sujetos ilegales”.

También estos argumentos dejan entrever que, lejos de “resolver” las contradicciones inherentes a la ocupación ilegal y el reconocimiento “legítimo” de la misma, la reactualizan, la mantienen en estado de latencia. Por medio de diferentes prácticas se ha favorecido la ocupación “ilegal” y a la vez se han desarrollado otras que ponen en permanente tensión tal condición: entrega de materiales versus ocupación regular; libre ocupación versus ocupación controlada, etc.

4.2) Intervenciones desajustadas

Los vecinos identificaron un desajuste entre las necesidades de los grupos familiares de la villa y lo ofrecido por parte de la CMV, en particular en lo relativo a la construcción y adjudicación de las viviendas. El supuesto implicado fue que el Estado ignoró en las distintas intervenciones las condiciones económicas, sociales e incluso “culturales” de las familias de la villa. Así, los comentarios se centraron en tres aspectos:

1 - El desajuste entre los ingresos familiares y los gastos implicados en el acceso a vivienda nueva. El ingreso a la legalidad, pese a su eficacia simbólica, resulta caro. La insolvencia de estas familias fue un obstáculo de primer orden para la política de viviendas populares. De esta manera, las soluciones propuestas ocasionaron nuevas dificultades. Así lo expresa Cecilia, responsable del comedor comunitario, para el caso de las viviendas adjudicadas del Barrio Rivadavia II:

“Y la gente que iba de acá no es que contaba con un presupuesto de ... Ya tenía que pagar el gas, la luz que no estaban instaladas. Para instalarlas, ellos tenían que organizarse. Por ahí eran familias que tenían ocho o nueve personas y les tocaban casas de dos ambientes, que sería en una pieza toda la familia y en la otra, la cocina, no sé. Y sin embargo, las casas de ellos eran más grandes”.

delincuencia, etc. Este argumento nos lleva, nuevamente a las diferenciaciones permanentes entre “nuevos” y “viejos” y sus múltiples consecuencias (ver Capítulo IV).

También Cecilia argumentó que decidió no inscribirse en la adjudicación de viviendas del Barrio Rivadavia II, en tanto no disponía de los ingresos suficientes para pagar las cuotas mensuales que exigía la CMV para el acceso a las viviendas del Barrio Rivadavia II.

Por su parte, Ana sostuvo: *“Tienen que pagar departamento, tienen que pagar expensas, tienen que pagar un montón de cosas, entonces no piensan, para mí deberían primero generar un ingreso para ellos, algo, como mínimo”*.

El argumento expuesto por Ana también da cuenta que no se cuestiona la vivienda como un “consumo privado”. En efecto, se trata de generar un ingreso para poder afrontar los gastos que ocasiona el acceso a la “legalidad”.

De acuerdo a los datos del CELS – SERPAJ, el 70% de los ocupantes no ha regularizado la tenencia, como fuera mencionado en el Capítulo II. Una abogada responsable del Servicio Jurídico gratuito que funciona en la villa lo argumentó del siguiente modo:

“La CMV tiene un índice de morosidad en las cuotas impresionante. Pero no tiene que ver con la “falta de voluntad de pago” como lo ven ellos. Tiene que ver básicamente con que son viviendas...es esquizofrénico...ellos construyen viviendas de 400 pesos el m2 para villeros. Una locura. Cuando saben que el pago de la cuota no puede ser superior al 20% del ingreso. El 40% no tiene ingresos. Es un programa que no está hecho para ellos...es una pantalla”.

Sin embargo, las dificultades que enfrentan los ocupantes para regularizar las condiciones de tenencia no pueden atribuirse únicamente a la incapacidad de pago de las cuotas. Tampoco la CMV diseñó las herramientas jurídicas adecuadas para garantizar el acceso a la propiedad por parte de los adjudicatarios de las viviendas FONAVI. En los hechos, este proceso puede demorar varios años o no concretarse nunca. Por esta razón varios entrevistados⁹² aludieron a que esta institución impuso “obstáculos” para regularizar la tenencia y difícilmente garantiza el acceso a la propiedad a los adjudicatarios.

⁹² En especial se refirieron a ello algunos profesionales insertos en distintas dependencias estatales.

2 . El desajuste entre el tamaño de las viviendas de departamento y el promedio de personas que componen los grupos familiares en la villa. Estas observaciones en definitiva acompañan la concepción de que no han sido consultados en el diseño de los departamentos, que las intervenciones fueron pensadas en un plano, sin consideración de las características y necesidades particulares de los habitantes.

Cecilia señaló este “desajuste”, en relación con las familias que fueron relocalizadas a otras viviendas del barrio (como en el caso de Amalia): *“Entonces, las familias esas se mudaban a las viviendas y dejaban esa casa para otra familia. Por ahí eran familias que tenían ocho o nueve personas y les tocaban casas de dos ambientes, que sería en una pieza toda la familia y en la otra, la cocina, no sé. Y sin embargo, las casas de ellos eran más grandes.”*

Por su parte, Nora y Federico señalaron lo siguiente:

Nora: “Pero además es para familias tipo. Para 5 como muchísimo. Pero hay matrimonios que tienen 10 hijos.

Federico: tienen que pensar si es para esta gente tiene que ser algo adecuado. Si no hay planificación...estamos hablando de otras cosas. Tienen que preguntar primero a los vecinos. Algunos tenemos 2, 3 hijos, pero hay familias que tienen 10 hijos. No entran”.

Por un lado, debemos destacar que el último Censo relevó que el tamaño medio del hogar, en la villa 1-11-14 es de 4 personas, mientras que el promedio en la Ciudad de Buenos Aires es de 2,7. Este dato al menos relativiza un supuesto de sentido común, asociado a la cantidad de miembros que componen los hogares de los residentes en villas de emergencia.

Por otro lado, llama la atención cómo se distingue el delegado de los otros vecinos de la villa (“para esta gente”); diferenciando entre “ellos y nosotros”, a pesar de ser el portavoz de los intereses de aquéllos, y reiterando la visión “dominante” de los villeros (asociados usualmente al “salvaje metropolitano”). De lo anterior surge que las críticas a la política estatal reproducen las diferencias, cuya eficacia radica en que se trata de un “representante” de un “ellos” distinto.

La apariencia de la contraposición entre el Estado y los pobladores tiene el efecto de construir (y argumentar) la diferencia, y los relatos reconstruyen – en términos de denuncia – la contraposición entre un Estado activo y sus vecinos pasivos.

3 - El desajuste entre las condiciones de sociabilidad en la villa y las constricciones implicadas en el acceso a un departamento. En el relato que sigue se observa una mirada predominantemente “culturalista” de la villa y sus residentes. Mirada comunmente asociada a que las condiciones de habitabilidad construyen “modos de vida” que se plasman en distintos ámbitos de la vida cotidiana.

El relato de Ana es ilustrativo. Recientemente le fue adjudicado un departamento construido por la CMV en un barrio cercano a la villa. Sin embargo, sostiene lo siguiente:

“Cuando dicen este tema de que van a dar departamentos nosotros no lo queríamos porque es lo mismo. Porque la CMV lo que hace es meter a todos dentro de... tipo conejos, no me parece correcto. Aparte hay una cosa que..... dentro de todo quizás, yo o mis hermanos, estamos más ambientados a vivir en departamento, pero hay gente que de repente no va al colegio, no está en contacto con otro tipo de gente, no está acostumbrado, no conoce, entonces para ellos eso es algo...es incómodo. Y de hecho la gente que los mete en los departamentos, los toman para venir a hablar después y después se van, o vuelven a la villa, porque no están acostumbrados a vivir ahí. Pero a mi mamá yo la veo aburrida entendés, porque allá podía tener un perro, podía tener gato, loro, acá no podés tener nada. Yo sí me puedo acostumbrar, mis hermanos también, pero ya la gente cuando viene con otras costumbres, no las podés acostumbrar y por eso es que la mayoría agarra los departamentos y los venden, los venden y vuelven a la villa, si no es a esa misma vuelven a otra villa y lo pueden hacer una, dos, y tres veces. Porque no están acostumbrados, aparte pensá que tienen 8, 9 hijos, imagináte lo que es en un departamento. Por más que sea grande, de 3, 4 ambientes, los chicos están acostumbrados a jugar en la calle, a jugar con barro, con tierra, no están acostumbrados a eso”.

Resulta interesante observar que su propia historia desmiente las características que le atribuye a los demás residentes. Ana vivió en la villa desde la infancia por lo cual su experiencia no es distinta de la del resto. Sin embargo “yo sí me puedo acostumbrar, mis hermanos también, pero ya cuando la gente viene con otras costumbres...”. El testimonio

de Ana resulta complementario a los argumentos expuestos en el punto anterior. En definitiva, se observa que la denuncia se plantea en gran medida en términos de la “capacidad de adaptación” de los pobladores a los “estándares urbanos y modernos”.

4.3) Intervenciones “vacías de sujeto”

Finalmente, otros actores sostuvieron que las intervenciones realizadas por la CMV no han incorporado a los sujetos en su diseño. Conjugada con las anteriores, estos argumentos tienden a reforzar la concepción de que el proyecto de ciudad los incluyó desigualmente en ella. En este caso, se argumentó que la construcción “en el mapa” de la villa desconoció, ignoró a sus habitantes. Así lo fundamentaron Federico y Nora, delegados de la villa y Tato, representante de un comedor comunitario:

F: Es que se les preguntó si tenían un proyecto para toda la villa y ellos dijeron no, a medida que se vaya liberando y se van a hacer todos los proyectos. Escuelas, plazas.

N: Lo que pasa es que ellos nos piden proyectos a base del mapa para todas las manzanas

T: Y después hacen lo que quieren

N: Nosotros le pedimos a ellos qué es el proyecto para toda la villa, no nos saben contestar

T: Porque no lo tienen

En especial las organizaciones nucleadas con la Parroquia presentaron en diversas oportunidades proyectos de trazas de calles, de autoconstrucción, etc. que no fueron tenidas en cuenta por la CMV.

También Héctor sostuvo que “No vino la Comisión y dijeron vamos a construir tal cosa, claro, pero después tenés que abrir la calle, entonces con quién tenés que hablar? Con la gente. Ellos lo hicieron sin el consenso con la gente. Ellos vinieron, plantaron bandera e hicieron.”

Como vimos, la concepción de las intervenciones como “vacías de sujeto” fue reforzada por la falta de un interlocutor representativo que acompañara las distintas decisiones tomadas por la CMV en cuanto a los proyectos a implementar.

Finalmente, estos argumentos también problematizaron otro aspecto relativo a la política de radicación: su diseño dos décadas atrás no fue acompañado de reformulaciones que tuvieran en cuenta los cambios acontecidos en la villa: la consolidación y ampliación de viviendas a lo largo de estos años creó nuevas condiciones a la política. Como vimos antes, la relocalización de las familias implica la entrega de las viviendas a la CMV, sin que haya reconocimiento alguno de las inversiones que éstas realizaron. Y, como destacamos, estas inversiones fueron importantes.

En síntesis, pareciera que la “falta de sujeto” implicada en las distintas acciones emprendidas por la CMV se fundamentaron en la definición “urbanística” del problema que se presenta en las villas de emergencia. Este fue un recurso que favoreció y legitimó la intervención en ellas sin consideración de los vecinos, de sus propuestas, de sus opiniones. En tal sentido, llama la atención que los agentes de la CMV contemplen en la descripción de sus intervenciones en la villa a aquellas obras de vivienda que no fueron destinadas a vecinos del barrio. A la vez, de la falta de documentación relativa a los adjudicatarios de las obras se infiere la poca trascendencia que le dieron a este “aspecto” de la intervención: quiénes fueron sus destinatarios.

Asimismo, la concepción predominantemente urbanística del problema fue un recurso que permitió minimizar todo cuestionamiento relativo a la calidad de la participación, de la representación, a la “falta de sujeto” que se evidenció tanto en los diagnósticos de la CMV como en la modalidad de interlocución establecida entre ésta y los vecinos. Lo anterior somete a discusión la calidad de la democracia que se fue conformando en la Argentina de los 80, resumida en el término de *democracia excluyente* acuñado por A. Pucciarelli⁹³.

⁹³ En un artículo del año 1991, Castells sostenía que, en el caso de las ciudades latinoamericanas, se evidencia una creciente dualización en la producción de la ciudad, el cual no estaría en principio vinculado a los procesos de segregación urbana, ya que el empobrecimiento de amplios sectores de la población, producido en las dos últimas décadas, ha generado procesos de deterioro del núcleo urbano, encontrándose diversas formas pobres de habitar la ciudad. Castells concluye entonces, que este dualismo proviene del ámbito socio-político: “*El Estado (...) ha optado en todos los países (latinoamericanos) por concentrar su esfuerzo y sus recursos en los sectores dinámicos de la economía y en los segmentos organizados de la sociedad. (...) ha puesto fin a las políticas del populismo urbano, al tratar de utilizar la democracia política como sustituto de la redistribución social*”. (Castells, 1991: 102). Así, en el caso Latinoamericano, la democracia política había sido un recurso para reemplazar las políticas redistributivas, en lo

El “vacío de sujeto” en las prácticas estatales, así como la política que benefició a “otros” fueron resignificadas por los vecinos, como hemos intentado dar cuenta. Así, si por un lado se enfatizó en el aporte familiar y comunitario en la formación del barrio, también se redefinieron los contenidos de los reclamos al Estado y se asumió como cuestión de orden “privado” el acceso a distintos recursos para la satisfacción de las necesidades, ante condiciones adversas de trabajo y de vida.

Del mismo modo, la concepción de la política “para otros” (“vacía de sujeto”) reforzó la supuesta contraposición entre el Estado y los vecinos⁹⁴. Esta se reprodujo y validó en la distinción que los delegados establecieron con sus representados, y a pesar de su condición de portavoces de los vecinos. Vemos así que los argumentos descansaron en una supuesta contraposición y opacaron las múltiples conexiones existentes y que han sido recuperadas por medio del análisis. Si desde la CMV predominó la visión “*urbanística*”, apoyada en un interlocutor poco representativo, en la interpretación de algunos delegados, predominó la visión “*secesionista*”, que los diferenció de sus “representados”, a quienes se les atribuyeron atributos particulares que reprodujeron la visión “hegemónica” de la población villera.

Finalmente, debemos destacar otro aspecto relativo a la particularidad que asumieron las intervenciones en la villa del Bajo Flores, asociadas a la significación ambigua de la noción de radicación. Así, vimos, por un lado, que la actualización de dos proyectos contrapuestos para la ciudad y sus habitantes se sostuvieron por medio de distintos *rumores* relativos al destino de las tierras, en especial durante los primeros años de democracia. El contexto ofrecido generó incertidumbre y también distintas estrategias para acceder a las viviendas. Asimismo, la continuidad y actualización de prácticas que se originaron en el marco de las políticas de erradicación impidieron identificar un “sello propio” en la política de radicación que la diferencie de períodos y políticas anteriores.

relativo al proceso de urbanización. (Castells: 1991). Sin duda el análisis expuesto brinda algunos elementos que permitirían relativizar esta afirmación, pues sugiere la conjunción de dos procesos simultáneos: el de la expropiación (material y simbólica) y el de la calidad “excluyente” de los vínculos y de la representación política.

⁹⁴ La contraposición entre un Estado “activo” y beneficiarios “pasivos” prevalece en distintos análisis de las políticas sociales, cuya máxima expresión se presenta en el término “población –

El análisis ofrecido muestra en qué medida la política estatal y su implementación no fue obra exclusiva de los agentes estatales; por el contrario, se evidencia que las prácticas de una multiplicidad de actores generaron las condiciones para orientar la política en determinados sentidos y con determinados contenidos. Así, encontramos una coincidencia con el análisis realizado por A. Minteguiaga, si bien su estudio se centra en otro sector de política estatal, con particularidades muy diferentes del caso que estudiamos. Ella sostiene que *“las particulares condiciones dieron lugar a múltiples apropiaciones y “procesos de implementación” marcadamente diversos que mostraron la relevancia que tienen las lógicas micro-políticas en los resultados de la acción estatal”*. (Minteguiaga: 2003: 357).

objeto”, que predefine a la población destinataria como “receptora de las políticas sociales” (Danani: 1996).

CAPÍTULO V: PRESENTE INTROSPECTIVO - 1999-2002

A continuación proponemos analizar lo ocurrido en la villa del Bajo Flores en el marco de la política de radicación entre 1999 y 2002. Tanto los actores estatales como los habitantes del barrio consideraron al año 1999 como un momento de grandes cambios en relación con el período anterior. Por un lado, de la representación del Sr. Benitez, Presidente de una Junta Vecinal, se obtuvo el reconocimiento de un Cuerpo de Delegados. En segundo lugar, se inició la adjudicación de las viviendas construidas en terrenos lindantes con la villa. Finalmente, se sancionó la ley 403 del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, referida a la urbanización y radicación de la villa.

A continuación nos detendremos en estas tres cuestiones, pues permiten comprender cómo fue redefinido el estado de relaciones entre los representantes barriales y los agentes estatales, las nuevas dificultades encontradas y, en especial, la forma como se fueron definiendo los criterios de asignación de las nuevas viviendas.

1- Puntos de partida: Reuniones “de consenso”, el cuerpo de delegados, sanción de la ley 403

1.1) Construcción de viviendas y reuniones “de consenso”

En 1998 se inició la construcción de un complejo habitacional en terrenos pertenecientes a la CMV y lindantes con el barrio. Este se emplazó sobre el terreno “Polideportivo” que inicialmente funcionara como obrador para la construcción del barrio Illia. La obra constó de 469 viviendas en planta baja y dos pisos. También en 1999 se proyectaron otras 194 viviendas sobre la calle Bonorino, en construcción hasta la actualidad (Ver Mapa II, Capítulo III). Al año 2003, es decir a seis años de iniciadas las obras, 439 viviendas fueron adjudicadas, si bien se concretó solamente la mudanza de 293 familias.

A fines de 1999, con las primeras 469 viviendas prácticamente terminadas, la relación entre los actores involucrados en la política de radicación transitó un rumbo novedoso. El contexto, sin duda, habilitó una modalidad de relación distinta de la que primara hasta entonces.

Ante el pedido de algunas organizaciones comunitarias opositoras al hasta entonces presidente de la Junta Vecinal, se desarrollaron entre los meses de octubre y noviembre de 1999 cuatro reuniones. En ellas participaron funcionarios de la CMV, la Defensoría del Pueblo y vecinos de la villa. El hecho resultó inédito en el barrio, ya que hasta entonces, como vimos, el único interlocutor que la CMV reconoció de hecho, fue al Sr. Benítez.

Por qué razón las reuniones se realizaron en ese momento y no habían tenido lugar anteriormente? Los vecinos encontraron un motivo central: durante los períodos preelectorales, los funcionarios “bajan”⁹⁵ *“Bueno estaba haciendo campaña política. Porque siempre antes de las elecciones vienen a hacer campaña política (...) que fue cuando el Padre dijo una frase: Ahora bajan, por qué no bajaron antes?”*

Efectivamente, en octubre de 1999 fueron las elecciones presidenciales. En mayo de 2000 se eligieron las autoridades del gobierno de la Ciudad. Sin duda el contexto político del momento favoreció el desarrollo de los acontecimientos que tuvieron lugar entre octubre de 1999 y junio de 2000. Los curas de la Parroquia, principales opositores al Sr. Benítez, recibieron el apoyo de la Defensoría desde el inicio de las reuniones.

Para cada reunión se convocaron a vecinos procedentes de distintas manzanas. A cada una de ellas asistieron entre 300 y 400 vecinos, a las que se sumaron profesionales del Centro del Salud del barrio. Durante su desarrollo, la mayoría de las veces los portavoces fueron los representantes de organizaciones comunitarias opositoras al Sr. Benítez.

En ellas, los funcionarios de la CMV presentaron y explicaron el plan trazado⁹⁶ y los interlocutores del barrio plantearon las principales preocupaciones de los vecinos. Centralmente:

⁹⁵ Es clara la forma lingüística en la que se representa simbólicamente la relación entre los actores estatales y los vecinos, quienes “bajan” a hablar con ellos. Sin duda, esta referencia refuerza el efecto de lugar al que alude Bourdieu en esta naturalización de la relación espacio físico y espacio social: las distancias sociales se manifiestan “físicamente” cuando los funcionarios descienden imaginariamente la “escalera social”.

⁹⁶ Cantidad de viviendas construidas, modalidad de la entrega, calles a abrir... Ver en Anexo “Nota de Campo”.

- Se denunciaron varias prácticas consideradas ilegítimas para con los vecinos por parte de la CMV, en especial relativas a los interlocutores reconocidos por el organismo,
- Se discutió el mecanismo de representación por medio de un cuerpo de delegados por manzana
- Se solicitó información respecto de las viviendas construidas y en construcción: sus destinatarios, su costo, las condiciones de acceso a las mismas, los criterios de selección de los adjudicatarios, con especial énfasis en la situación de la población indocumentada para escriturar y acceder a vivienda nueva. Recordemos que el 77,5% de los jefes de hogar de la villa era extranjero en 1999.

A raíz de los temas planteados en dichas reuniones, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad dictó la Resolución 2052/99, recomendando a las autoridades de la CMV los siguientes seis puntos:

1. Suspender la apertura de la traza conforme a lo dispuesto por la ordenanza 44.873/91 en el artículo 8, puntos 1, 2, 3, 4, 5, 9, 10 y 16. Como se mencionó anteriormente, esta ordenanza dispone y aprueba el trazado de calles para toda la ciudad y a partir de lo que ésta establece la CMV definió las calles a abrir.
2. Relevar las viviendas que sería necesario afectar para realizar la apertura de calles en la villa, asegurar la circulación dentro de la villa, afectando a la menor cantidad posible de viviendas.
3. Intimar la desocupación del predio de 48.000 m² cedido a un privado (el Club DAOM), tierras pertenecientes a la CMV y lindantes con la villa, para que sea destinado a la construcción de viviendas para familias del barrio.
4. Favorecer el desarrollo de proyectos de autoconstrucción
5. Establecer mecanismos de mejora de las viviendas para quienes no pueden acceder a una vivienda terminada
6. Ubicar en la villa una oficina de información de la CMV para los vecinos.

La mediación de la Defensoría del Pueblo en el conflicto favoreció la problematización de la intervención de la CMV en la villa tanto entre los vecinos como entre los integrantes de

la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires⁹⁷. Centralmente, la Defensoría planteó dos cuestiones que tuvieron amplio debate:

- La cesión de tierras de la CMV a un privado, reduciendo la cantidad de tierras disponibles para la construcción de viviendas destinadas al barrio.
- La necesidad de reformular las normativas vigentes en materia de urbanización de las villas de emergencia, ya que estas no contemplaron lo construido por los vecinos en los últimos diez años.

La aparición del conflicto en los medios de comunicación permitió difundir - aunque muy fugazmente - una mirada discrepante a la usual respecto de la villa y sus habitantes, en dos sentidos: por un lado, polemizando la intervención de la CMV y - más ampliamente - del Estado en la villa. Por otro, cuestionando la mirada usualmente asociada a los habitantes de villas.

Los artículos publicados entre 1999 y 2000 cuestionaron la forma de intervención de la CMV en la villa del Bajo Flores, aludiendo a la particular participación que esta institución tuvo en los últimos diez años. Un artículo publicado el 6/12/1999⁹⁸ sintetizó las principales argumentaciones planteadas a lo largo de las reuniones de consenso, centralmente, la posibilidad de modificar las reglamentaciones urbanas respecto de la delimitación de los espacios públicos y privados y las trazas de las calles en la villa. Asimismo, el diario Clarín se hizo eco de la denuncia hecha por uno de los curas de la Parroquia, referida a la construcción de los nuevos complejos habitacionales a un precio superior por metro cuadrado:

*“Es un gran emprendimiento inmobiliario. Cobran 560 pesos el metro cuadrado, pero yo les puedo demostrar que se puede construir por 370”.*⁹⁹

⁹⁷ Ver en Anexo “Nota de Campo”.

⁹⁸ Alicia Oliveira. Defensora del pueblo de la Ciudad de Buenos Aires: “Planificar con los vecinos”. Sección Debate. Diario Clarín del 6/12/1999.

⁹⁹ “Plan de Urbanización. Quieren transformar en barrios las villas porteñas.” Diario Clarín, Sección Información General. 24/01/00.

Por otro lado, un artículo publicado el 4/02/00¹⁰⁰ retomó el caso particular de la villa 1-11-14 y las polémicas surgidas en torno de las prácticas violentas y delictivas de las que son usualmente acusados los habitantes de villas de emergencia. Así se refería el artículo a la instalación de un semáforo en la Av. Perito Moreno:

“El estudio aún inconcluso de la Defensoría del Pueblo menciona las placas colocadas en la Iglesia Santa María Madre del Pueblo en la villa 1-11-14, en recuerdo de los niños muertos en accidentes de tránsito por la ausencia en la Av. Perito Moreno de semáforos que, en cambio, se han colocado en las demás avenidas de la ciudad. El informe menciona fuentes no identificadas de la legislatura porteña, según las cuales no se instalan allí esas señales luminosas porque “los automovilistas tienen miedo de detenerse debido a los asaltos”. (...) Estas actitudes discriminatorias “enmarcan a los barrios humildes y necesitados en una suerte de casta de ciudadanos de segunda, quienes pueden vivir sin semáforos y sin puentes porque sus vidas tienen menos valor que las de los habitantes de los barrios de clase media y alta y menos valor que el supuesto temor de los automovilistas”.

Estos argumentos cuestionaron la concepción dominante de las villas y sus habitantes, reasignando una responsabilidad central al Estado en la producción de una ciudad desigual. Como pocas veces ocurrió, por unos días la discusión acerca de la villa y de su errática historia pudo ser problematizada sin restringirse a ella misma sino definiendo su formación y producción en un contexto más amplio: la ciudad y posicionando al Estado en el “ojo de la tormenta”.

1.2) La nueva representación del barrio

En ese mismo período, varios vecinos del barrio cercanos a las organizaciones comunitarias de la Parroquia establecieron una modalidad de representación de delegados por manzana. Se eligieron 62 delegados y el 8 de diciembre de 1999 se eligió una responsable de presidir la Junta de Delegados. La elección se realizó sin intervención de la CMV, quien desde 1960 se reserva el poder de fiscalización de las elecciones en las villas de la ciudad. Este resultó ser uno de los puntos de discusión, dificultando el reconocimiento de los flamantes

¹⁰⁰ Horacio Verbistky: Crece la brecha entre los que más y los que menos tienen. El salario del miedo. Página 12, 04/02/00.

interlocutores del barrio ante las autoridades estatales, en especial de parte de los agentes “de planta” de la CMV y de Promoción Social. Así lo expresó Matías, arquitecto de planta de la CMV desde 1984.

Y el año pasado (...) irrumpen los dos sacerdotes con un grupo de delegados y logran posicionarse en la situación en la Legislatura, y a partir de una fuerte oposición que hacen desde la Defensoría del Pueblo, logran lo que logran, que es trabajar con un cuerpo de delegados, que no fue elegido democráticamente, por lo menos. Pará, no digo democráticamente, el cuerpo de delegados fue elegido de una forma totalmente interna de la villa. No hubo participación de ningún organismo del GCBA. Para nada. (...) Yo personalmente creo que lo que hizo fue...darle la posibilidad a gente que no represente el sentir de la mayoría de la villa 1-11-14, instalarse y...bueno, hoy tener el poder de negociación. Estábamos empezando nosotros ahora la verificación digamos, hay por un lado la fachada del cuerpo de delegados pero por otro lado hay un montón de gente que no quiere saber absolutamente nada y por ahí ni los conoce. Entonces por eso tengo mis serias dudas respecto a la representatividad que se arrojan, no? Lo que sí es cierto es que hay una mayor participación, digamos, desde la gente.

Desde distintos ámbitos se cuestionó la representatividad de los delegados. En el caso de la CMV, su no intervención en las elecciones reforzó el margen de la duda.

Sin embargo, el cambio de gestión ocurrido en el año 2000 en el Gobierno de la Ciudad (y la asunción de E. Jozami como Subsecretario de Vivienda en la CMV) constituyó un momento favorable para el reconocimiento del Cuerpo de Delegados. La afinidad política existente entre la Defensoría, la Pastoral y los funcionarios políticos de la CMV consolidó un mejor escenario para los pedidos y reclamos de sus flamantes interlocutores.

Catalina formó parte de la Comisión de Vivienda de la Legislatura y durante la gestión de la Alianza se desempeñó en la Secretaría de Promoción Social. Así argumentó el apoyo al Cuerpo de Delegados, a pesar de las dudas acerca de su representatividad:

También había algunos cuestionamientos a cómo habían sido elegidos estos delegados porque en realidad, lamentablemente nunca quedó como blanqueado, viste no hubo...,

quedó a lo mejor legitimado hacia adentro pero también surgieron algunos cuestionamientos a estos delegados (...) de parte de los vecinos fundamentalmente, de muchos vecinos que decían que había delegados que eran representativos pero que había otros que no estaba muy claro cómo es que habían sido elegidos.

Y en ese momento la Comisión de Vivienda decidió avalar ese modo de representación?

Sí, se decidió avalar. También la iglesia de ahí del Bajo Flores colaboraba con estos vecinos, o estaba la Defensoría del Pueblo (...)

Consultados acerca de los mecanismos de elección, los delegados informaron que en cada manzana se postularon uno o más candidatos y los participantes de las asambleas convocadas en cada una de ellas, eligieron a sus representantes. Algunas manzanas fueron representadas por más de un delegado.

Desde la mirada de los habitantes del barrio, la representatividad de los delegados también fue conflictiva. Por un lado, hubo consenso en que esta modalidad implicó una “mejora” en comparación con la representación del Sr. Benitez, al asegurarse una relación más cercana con ellos. Tampoco hubo un cuestionamiento al modo de elección de los delegados: las dudas se centraron en el interés que éstos tendrían en representar al prójimo, es decir sobre su voluntad de hacer valer los reclamos colectivos subordinando los intereses personales: se reiteró así el margen de la duda y el descreimiento en su accionar. Esto último se manifestó de dos maneras. Por un lado, identificaron a los delegados con diversas prácticas ilícitas. Por otro, distinguieron entre “buenos” y “malos” delegados, de acuerdo a su mayor o menor voluntad de hacer valer los reclamos comunes.

La mayoría de los vecinos observaron una continuidad entre las prácticas “ilícitas” iniciadas con la representación de Benitez y el accionar de algunos delegados. Así lo argumentaron Ana y Florencia, en relación con el destape de cloacas, servicio gratuito provisto por el Gobierno de la Ciudad y gestionado por los delegados.

Ana: Cuánto cobran para la cloaca?

Florencia: Según Gladis, creo que dos pesos para destapar, pero según ella, yo no sé. Igual seguro que no nos cobran tanto por aquella vez que dijeron que ellos no nos tienen que cobrar. Pero como acá es todo viveza...

Ana: Sabés quiénes están a cargo? Les pagan a los delegados, son los que manejan los camiones, no? Son dos delegados. Porque con esto de que cada manzana empezó a elegir su representante, los mismos delegados hicieron la denuncia de que Benitez cobraba cuando manejaba los atmosféricos. Entonces, les dijeron "bueno manéjenlo ustedes, nosotros les pagamos a ustedes", se eligieron cinco o seis delegados que son los que están todos los días. En un principio no cobraban, pero ahora parece que ellos también se avivaron, porque hasta donde yo sé, ellos están cobrando un Plan Trabajar, y no trabajan todo el día, hacen seis horas nada más.

Estos relatos dan cuenta del modo como es valorado el desempeño de los flamantes interlocutores del barrio, en cuyo accionar se reiteraron las prácticas "ilícitas" identificadas con el anterior representante. A la vez, se destaca que Florencia "aceptó" pagar por un servicio públicamente reconocido como gratuito, esperando que la reprimenda pública alcanzara para abaratar el costo del servicio, por lo cual relato también alude a cierto sometimiento a prácticas usualmente reconocidas como ilícitas.

La diferenciación entre buenos y malos delegados estuvo dada por la persecución de intereses personales o colectivos. Así lo expresó Mónica:

Me pareció un avance re importante que se pudo sacar a esa persona que era re nefasta, a ese presidente que no representaba a nadie. Me parece que hubo mejor movimiento porque los vecinos podían hablar, podían recurrir a alguien. Después como todo, como que se va desgastando, se van metiendo los vicios del sistema, todo lo que es, y yo lucro por acá...que es lo que está pasando hoy no? Hay algunos que uno dice, uy la verdad que esta persona es re honesta y otros que decís... ¿Cuándo sacamos a éste? Desde el beneficio propio hasta actuar como patota, mechado con el punterismo político, que es otra cosa que acá se sufre, se sufrió mucho, no porque si hoy la gente no se quiere acercar ni siquiera a un festival, entonces fue positivo en un sentido, cuando surgió, siempre las cosas empiezan con una ola de optimismo pero después qué pasa? Se van mechando las cosas que uno critica, las cosas que pasan allá arriba se reproducen acá, pero el sentido, la actitud es la misma. Creo que está pasando eso. Y eso desgastó, y hoy hay mucha gente que habla remal. "Que vuelva el presidente"....

La mayoría de los delegados mantienen relación con distintos partidos políticos, por lo cual muchas veces son asimilados a los “punteros”. Los delegados también lo reconocieron, al identificar un desigual acceso a recursos en las manzanas de la villa de acuerdo a su pertenencia y participación político partidaria.

Entre 1999 y 2001, varios delegados renunciaron a ese cargo, argumentando distintos problemas. Es el caso de Tato, responsable de un Centro Cultural y Comedor Comunitario, y uno de los promotores de esta modalidad de representación.

Junto con el cura y algunas organizaciones nosotros hicimos el cuerpo de delegados. El punto es que es difícil destruir algo que vos misma armaste. Porque hoy está funcionando muy mal pero no lo podemos destruir. Porque hay gente honesta.(...) Es que es muy compleja la realidad. Y después hay gente que bueno, la necesidad los supera, entonces terminás arreglando con cualquiera dos boludeces. Y no ven la resolución del conjunto.

En síntesis, si bien los vecinos no cuestionaron el modo de elección de los delegados, hubo coincidencia en considerar que las prácticas de algunos de ellos no perseguían intereses colectivos. En tal sentido, se observó una continuidad con las prácticas iniciadas con el anterior presidente de la Junta Vecinal. Se asoció, así, la participación política con la persecución de intereses y beneficios personales. Tal concepción se sintetiza en un comentario de Florencia: “*Los que están en la política siempre algo van a tener*”. Esta expresión también tiene gran resonancia entre los vecinos, al identificar a los delegados con la participación político partidaria y tal participación como un elemento de corrupción.

1.3) La ley 403

*“Un grupo de delegados de la Villa del Bajo Flores, encabezados por el párroco Ernesto Narcisi y por la Ombudsman porteña Alicia Oliveira, inició ayer una huelga de hambre frente a la sede del gobierno porteño, en protesta por el anunciado veto de la ley 403, que establece un plan de urbanización consensuado con los vecinos”
(Página 12, del 6 de Julio de 2000)*

Sancionada el 8 de junio de 2000, la Ley 403 (Ver Anexo) creó un “Programa de Planeamiento y Gestión Participativo de la Villa 1-11-14, destinado a elaborar, ejecutar y verificar el Plan Integral de Urbanización de la misma en forma consensuada.” La ley 403 constituyó una aplicación normativa a la Villa 1-11-14 de la ley 148, sancionada un año atrás, para todas las villas de la Ciudad. La ley estableció que el Plan Integral de Urbanización debía contemplar una propuesta de:

- Trazado, apertura y dimensionamiento de calles, sendas y veredas.
- Provisión y rehabilitación de la infraestructura y equipamiento comunitario
- Regularización parcelaria y dominial.
- Creación de planes de vivienda social y recuperación de las áreas urbanas adyacentes.
- Adjudicación de las viviendas ya construidas por la Comisión Municipal de la Vivienda en el marco del consenso con los representantes de la Villa 1-11-14.
- Afectación al Plan Integral de Urbanización de las actuales tierras ocupadas por la villa y aquellas que se propongan a tal fin.
- Mejoramiento de la calidad ambiental
- Organigrama del proyecto de obra y gestión con especificación de plazos, etapas de ejecución.
- Presupuesto participativo de los recursos necesarios para la ejecución del plan.

La Ley estableció que la formulación e implementación del programa debía realizarse a través de una Mesa de Planeamiento Participativo, conformada por:

- Un Diputado en representación de cada uno de los bloques partidarios que integren las Comisiones de Vivienda o Planeamiento Urbano de la Legislatura de la Ciudad.
- Un representante de la Comisión Municipal de la Vivienda.
- Un representante de cada una de las Secretarías de Planeamiento Urbano, Obras y Servicios Públicos y Promoción Social.
- Un representante del Consejo del Plan Urbano Ambiental
- Cinco representantes de la actual Comisión de Delegados Vecinales de la Villa 1-11-14

En especial, la ley 403 reconoció al Cuerpo de Delegados electo un año atrás, en un momento favorable para la representación de los intereses de la Pastoral, ante la afinidad

política descripta. Tal vez sea esta legislación la que mejor cristalizó la compleja trama de relaciones en la que se debatió y disputó la urbanización de la villa del Bajo Flores, el destino de sus habitantes y los mecanismos “legítimos” de representación del barrio ante el accionar del Estado.

Un punto de conflicto resultó ser que entre quienes formaban parte de la Mesa de Planeamiento y Gestión Participativo, quedaron excluidos los representantes de las organizaciones villeras (MODEVI y FEDEVI), que “*pueden participar de las reuniones*” convocadas por la mesa. Es decir, si en la ley 148 estas organizaciones presidían la mesa, quedaron excluidos formalmente de las negociaciones para esta segunda ley. Tal decisión despertó viejas rivalidades entre la Pastoral y los representantes de organizaciones villeras (Capítulo III).

Uno de los argumentos de las organizaciones villeras fue ¿por qué avalar una ley que atañe a una villa en particular, si la ley 148 ampara y une a todas las villas de la Ciudad, incluyendo la 1-11-14? Durante varias cesiones en la Legislatura se debatió el veto de la ley 403 (en especial se opusieron la Federación de Villas y el Movimiento de Villas) pues consideraban que la ley 148 amparaba a todas las Villas de la Ciudad y que no resultaba congruente que una villa tuviera una “ley propia”.

Ante estas discrepancias, la ley 403 intentó ser vetada. El intento de veto de la ley en julio de 2000 convocó a los representantes de la Pastoral y los delegados electos a realizar una huelga de hambre frente a la Legislatura Porteña. También se cuestionó la modalidad de representación por medio de delegados de manzana y el mecanismo de elección de los mismos. Así lo argumentó el “Presidente” (sic) del Barrio Cildañez (villa 6):

“Señores: si queremos la democratización de la 1-11-14, no vamos a caer en el mismo problema que ya todos conocen y que estamos cuestionando. ¿Por qué? Porque si decimos que un organismo o un funcionario reconoció a un personaje, no vamos a caer en lo mismo, y no volvamos a avalar gente que no fue democráticamente elegida. Yo digo que hay que

trabajar con respecto a lo que establece la ley 148, y hacer respetar los artículos 6º y 7º¹⁰¹. De ninguna manera creo que se pueda volver a tapar eso con una ley, como es la 403”¹⁰²

El argumento del representante de la Villa 6 sintetiza los dos puntos de conflicto generados por la sanción de la ley 403: la representatividad de los delegados electos y la sanción de la ley “por fuera” de la Comisión Coordinadora Participativa creada por ley 148.

Finalmente, estas decisiones generaron nuevas discusiones con el anterior representante vecinal, quien, hasta el año 2000, fue el responsable de la seguridad en la construcción de los nuevos edificios y mantenía aún relaciones con la CMV.¹⁰³

A pesar de los conflictos y disensos, la ley 403 no fue vetada. Por un lado, se mantuvo la representación por medio de un cuerpo de delegados. Por otro lado, a partir de las reuniones realizadas en la Legislatura y en la CMV, pudieron consensuarse algunos lineamientos relativos a la adjudicación de las viviendas construidas. En primer lugar, se estableció un sistema de “puntajes” para las familias de la villa aspirantes a vivienda. Se asignó un puntaje mayor a aquellos grupos familiares que estuvieran asentados sobre las trazas de las calles¹⁰⁴ cuya apertura fue considerada prioritaria. En segundo lugar, se acordó la apertura de la Av. Riestra, y definir como prioridad la apertura de Barros Pazos y Janer, centralmente en función de los requerimientos de los vecinos para la entrada y salida del barrio (Ver Mapa nro. III en el Capítulo III). En tercer lugar, se redujo el costo de las cuotas a pagar por parte de los adjudicatarios. Si el valor del metro cuadrado de los departamentos equivalía inicialmente a \$ 400, durante la gestión de E. Jozami se logró un mayor grado de subsidiariedad, cercano al 50% del valor total de la vivienda. Las negociaciones y conflictos

¹⁰¹ El artículo 6º establece que *“La C.C.P. tendrá un plazo de sesenta (60) días a partir de la promulgación de la presente para su conformación, fijará el lugar y modo de funcionamiento y presentará semestralmente un informe ante la Legislatura detallando con precisión las etapas y los plazos de ejecución de las diferentes gestiones y obras del Programa.”* Por su parte el artículo 7º establece que *“La Comisión Coordinadora Participativa dictará el reglamento electoral y confeccionará el padrón para los comicios en las villas y núcleos habitacionales transitorios (N.H.T.) no regularizados y convocará a elecciones abiertas dentro del primer año de funcionamiento de la C.C.P.”*

¹⁰² Reunión de la Comisión de Vivienda de la Legislatura del 14 de junio de 2000.

¹⁰³ El hecho también fue denunciado en la reunión de la Comisión de Vivienda en la Legislatura del 14 de junio de 2000.

descriptos prolongaron los plazos previstos en la adjudicación de los departamentos. Como mencionamos antes, al 2003, algunas de las viviendas aún no fueron entregadas ni adjudicadas.

2 - El barrio negado

El proceso de expropiación iniciado en el momento de hegemonía neo liberal se expresó de distintos modos en el caso de la Villa del Bajo Flores, como ser la privatización de los servicios públicos, la cesión de tierras públicas a un privado, y también, la construcción de tres obras de vivienda FONAVI (una de ellas trunca) que sólo beneficiaron a cincuenta familias del barrio. En lo referido a la producción de la tierra y la vivienda de la villa, la CMV realizó algunas intervenciones espasmódicas asociadas a la regularización del proceso de urbanización como vimos en los capítulos III y IV.

Fue en ese contexto que los habitantes del barrio argumentaron que la villa fue construida por la negación. Tal concepción se apoyó en el supuesto de que ésta fue el resultado de una producción que los posicionó desigualmente en la ciudad y cuyas acciones tendieron a reforzar y cristalizar territorialmente tales condiciones. En efecto, se identificó al Estado como un actor produciendo la ciudad “para otros”, pues sus intervenciones tuvieron como destinatarios a otros habitantes de la ciudad.

Esta concepción se reiteró con las obras iniciadas en 1997. Por un lado, tanto los curas como representantes de organizaciones comunitarias denunciaron la existencia de un negocio entre el gobierno y las empresas contratistas, denuncia fundada en el alto costo del metro cuadrado construido. Por otro lado, varios vecinos no creyeron que las obras fueran destinadas a los vecinos del barrio. Así lo fundamentaron Nora y Héctor, dos delegados del barrio:

Nora: En comparación a lo que es el Illia, el Rivadavia II, a comparación con lo que es este nuevo, no es para la gente de la villa, porque tiene doble pared, cerámica, azulejos, tiene la cocina, la mesada, el baño completo, la estufa, el calefón, todo eso estaba colocado ahora cuando te entregan la vivienda.

¹⁰⁴ De acuerdo a lo establecido por la Ordenanza 44.873

Héctor: Por eso se están chocando con el problema de los matrimonios solos que tienen la apertura de calles, porque no hicieron el número pensando a ver abriendo esta calle a cuántos afectamos. No, ellos hicieron. Y ahora tienen el problema. No tiene departamento para dos personas solas. Está clarito que lo hicieron pero no sabían para quién era.

Nora: Porque incluso tiene como para portería. Y aquí va para matrimonio solo.

Héctor: El de la manzana 4 tiene dos matrimonios solos y le afecta la calle y no le quieren dar de uno para dos. De ahí está clarito, si ellos tienen todo para trabajar.

De aquí se desprenden dos apreciaciones analizadas antes. La primera, relativa a los mecanismos de construcción del consenso, redefinidos a partir de la elección de delegados por manzana. La edificación de las diferentes obras de vivienda también tuvo como principal interlocutor al anterior presidente de la Junta Vecinal, por lo cual, para la mayoría de los vecinos la construcción de viviendas resultó un proceso ajeno a ellos.

La segunda se asocia a los fundamentos empíricos que encontraron los delegados para dar cuenta de que la intervención estatal fue siempre pensada “para otros”. En este fragmento, los dos delegados expusieron un argumento particular: las viviendas tienen otra terminación, como evidencia de que los departamentos no fueron pensados ni construidos para ellos. Tampoco se contemplaron las características de la población del barrio; nuevamente el sentido asignado a la producción estatal es una intervención territorial sin consideración de las características particulares de sus destinatarios.

Usualmente, el descreimiento de que las nuevas obras fueran destinadas a los habitantes del barrio encontró su fundamento en lo que para ellos representó la adjudicación de las viviendas del Barrio Rivadavia II, e incluso el Illia. Si en esos casos las viviendas no les fueron destinadas, por qué lo serían esta vez?

A raíz de los conflictos surgidos en el barrio en este período, por primera vez en la CMV se problematizó la modalidad que asumió la construcción del consenso en la villa desde el inicio de la democracia. Si hasta entonces la relación “ilegítima” con el Sr. Benitez fue un “mal necesario”, las denuncias de la Defensoría provocaron un cuestionamiento de los

mecanismos de interlocución pre-existentes. Facundo, arquitecto de planta de esta institución señaló:

El gran problema que tiene la CMV es haber construido tanto en este lugar sin haber generado ningún tipo de consenso previo, la CMV construyó en este lugar, porque el FONAVI para poder invertir tiene que ser dueño de la tierra donde va a construir (...)Entonces uno de los pocos lugares donde se podía invertir era acá. Y se construyó acá sin prever y consensuar de antemano el proyecto de urbanización de la villa de manera consensuada. Porque había un proyecto, pero no había consensuado con esto digamos.

Respecto de las dificultades encontradas para iniciar el proceso de adjudicación de viviendas, el gerente de Promoción Social Urbana asumido con la gestión de la Alianza, agregó lo siguiente:

No, a mí me sorprendía lo fuerte que era esa desvinculación, no? Impresionante. Vos hablabas con gente común, digamos, no con los delegados que por ahí tienen más información...”esas viviendas son para nosotros?” Me acuerdo el caso de una familia, que nos tocó atenderla en emergencia por un problema de violencia familiar, un traslado, y le pregunté, porque en ese momento se estaba haciendo la inscripción para esas viviendas, le pregunté por qué no se había inscripto. Ellas pensaban que no eran para ellos, que eran para el Illia...(...) Era sorprendente yo pensaba en realidad viéndolo de afuera que alguien en realidad está exagerando un poco, cuando decían “estas viviendas son para nosotros”? (...) Entonces, el primer planteo (de los vecinos de la villa) que nos encontramos cuando asumimos como gestión en la 1-11-14 es “no vengán a la villa, nosotros lo resolvemos todo”.....teníamos ciento y pico de viviendas construidas.

Así, hubo un reconocimiento explícito, desde ambos ámbitos, de las dificultades encontradas para realizar las adjudicaciones de los departamentos construidos y en construcción.

3- El intersticio urbano

A lo largo de las reuniones de consenso, los representantes de la Pastoral hicieron hincapie en el protagonismo que tuvieron las familias y grupos colectivos en la producción de la

tierra, dotándola de infraestructura, en la producción¹⁰⁵ de la vivienda, realizando mejoras y ampliaciones; y de las calles, abriéndolas precariamente para poder transitar. En relación con la apertura de calles, el cura de la Parroquia planteó en las reuniones de consenso que la villa ya tenía calles abiertas, y que tales definiciones fueron, en su momento, objeto de polémica entre los vecinos.

“Para que esto sea confiable tenemos que demostrar que las calles fueron hechas con algún consenso. Yo no entiendo que la ordenanza les marque cómo se construye acá adentro”. (Reuniones de consenso, octubre de 1999)

“Compartimos la idea de amanzanar el barrio. (Hay) peleas entre los vecinos para definir y hacer precariamente las calles. (Debiera plantearse la) posibilidad de pensar en otras trazas, debieran rediagramarse”. (Reuniones de consenso, octubre de 1999)

En un artículo publicado por el diario Clarín, el mismo interlocutor sostuvo: *“Nosotros queremos dialogar con las autoridades y decirles que nosotros tenemos una forma y un estilo de urbanización ya que en 15 años hubo un continuo progreso. Muchas casas que eran de madera y lona ahora son de material. **Invertimos 180 mil dólares para hacer el tendido interior de la corriente eléctrica.** Y después de una larga lucha tenemos una salita de salud, con cuatro médicos, una enfermera y un psicólogo”¹⁰⁶.*

Al pedido del reconocimiento económico de lo construido se sumó el pedido de reconocimiento “simbólico” de la urbanización del barrio llevada adelante por sus residentes durante los últimos años. El argumento expuesto por el Cura de la Parroquia lo

¹⁰⁵ Entendemos la producción de la vivienda y la tierra en los términos que sostiene Clichevsky, si bien la autora se refiere al Estado como “productor” de tierra. Aquí puede asimilarse la conceptualización a la producción “no mercantilizada”, derivada a la esfera del “trabajo doméstico” tal como lo propone Topalov (Clichevsky: 2000; Topalov: 1979)

¹⁰⁶ Plan de Urbanización. Quieren transformar en barrios las villas porteñas.” Diario Clarín, Sección Información General. 24/01/00. Suponemos que el cura realizó un cálculo estimativo, aunque no disponemos de información que permita confirmar el monto de inversión que éste declaró.

sintetizó así: “¿Usted sabe que en los planos este lugar figura como parque? Nosotros, sus habitantes, seríamos extraños vegetales”.¹⁰⁷

Al ser consideradas “zonas no urbanizadas”, las villas figuran en los planos de la ciudad como espacios verdes. La imagen de los habitantes como vegetales utilizada por el cura expresa la invisibilidad e inexistencia “social” de las villas y de sus habitantes simultáneamente, y de lo que han producido en ella a lo largo de estas décadas. Como vimos en el capítulo anterior, tanto los argumentos de los agentes de la CMV para justificar buena parte de las intervenciones, apelando a principios “físicos” de las acciones, como así también la modalidad de interlocución establecida, fueron en gran medida las condiciones que hicieron posibles una actuación que negó permanentemente la “existencia” de la villa.

En el capítulo anterior nos detuvimos en la centralidad que varios vecinos le asignaron a la producción familiar y comunitaria del barrio y las inversiones realizadas en él. Fue en este contexto que, en las reuniones de consenso, surgió un reclamo novedoso: **la compensación sobre las viviendas construidas**. Este pedido se reiteró a lo largo de las cuatro reuniones. Por primera vez se solicitó a los representantes de la CMV que se reconociera el dinero invertido en las viviendas, para quienes fueran adjudicatarios de vivienda nueva, en particular.

Así relató un delegado el caso de su hermano, adjudicatario de un departamento del Barrio Rivadavia II.

Héctor: Claro, o sea era lo otro, el planteo que hizo el padre, que reconozca lo hecho, porque la tierra no es nuestra pero lo construido sí, mi hermano se fue, dejó la casita digna bien y la vecina vino y ...para lo que tenía allá en la apertura dejó bien. (...) no peleó el presidente para que le reconozcan ni un ladrillo, nada. El se tenía que ir y dejar todo. Y le dieron la casa a otro. Para mí la sacó bien el que se fue a vivir. El se fue contento porque mudaba a un departamento. Yo si hubiera salido no lo haría, porque no lo puedo pagar. Y ahora él lleva creo que dos años y está sin poder pagar la casa. Y porque no reconoce lo construido....no contestó. Por qué le van a voltear el rancho y no...

¹⁰⁷ “Plan de Urbanización. Quieren transformar en barrios las villas porteñas.” Diario Clarín, Sección Información General. 24/01/00.

Surgió así, en el marco de las reuniones primero (cuyo principal portavoz fue el Cura de la Parroquia) y en los reclamos de los delegados después, un pedido por hacer valer y reconocer esta producción “privada” de la vivienda, el suelo y la infraestructura. Debe destacarse el reconocimiento explícito de que la tierra no les pertenece. Sin embargo, su producción a lo largo de dos décadas los habilita a realizar otros reclamos, asociados esta vez a la producción privada de valores de uso.

Si bien no se resarcó a ninguna familia por lo producido, este reclamo inscribió las relaciones entre los agentes en un contexto inédito: la producción de la tierra, la vivienda y la infraestructura¹⁰⁸ los posicionó de otro modo en el reclamo al Estado, aún sin remitir a discusiones acerca de la propiedad de la tierra, discusión aparentemente saldada.

Surgió así un relato común asociado a la valoración no sólo simbólica sino también económica de lo que los habitantes construyeron durante dos décadas. Como mencionamos antes, la mayoría de las viviendas se consolidaron con el correr del tiempo. Actualmente, en su mayoría son de material o han sido ampliadas, frecuentemente con materiales provistos por el Estado, pero por lo general con “inversiones privadas”.

La fuerza con que los sujetos argumentaron el carácter familiar y colectivo de la producción de la villa, también expresó el estado de relaciones y de diferenciaciones “hacia adentro”. Como veremos, esta diferenciación vigente entre los vecinos, se manifestó al momento de definir quiénes resultaron en beneficiarios “legítimos” de asistencia.

4 – Compra, venta, alquiler, anticrético. Repolitizando el acceso a la tierra y la vivienda

Una de las hipótesis que orientó el estudio es que el carácter político que presenta la solución estatal de un problema habitacional para la comunidad asentada en terrenos públicos o privados se manifiesta en una tensión permanentemente actualizada entre su condición de “ilegales” y de ciudadanos simultáneamente. Esta situación particular habría

¹⁰⁸ La provisión de materiales y de bienes para la construcción y mejora de la vivienda, la tierra y los espacios “comunes”.

obstaculizado el surgimiento de procesos consensuados de construcción del hábitat en el largo plazo, y por tanto de las previsiones de futuro de quienes residen allí.

Como mencionamos al inicio, el abordaje de “la cuestión de la vivienda” (y su problematización) requiere atender a las particularidades que ésta presenta en las sociedades capitalistas modernas, en cuyo marco se definen las condiciones efectivas de hacer uso del suelo y de lo construido en él. Pensar las particularidades que ésta asume permite comprender cómo los actores implicados en la ocupación “ilegal” de tierras públicas o privadas resignifican las disposiciones y regulaciones asociadas al acceso al suelo y a la vivienda.

Así, las formas bajo las cuales se expresa el uso y apropiación del hábitat urbano, constituye uno de los aspectos centrales del análisis de la política. Partimos del supuesto de que estas formas no están regidas por leyes del mercado pero sí articulada con ellas, por lo cual *“lo considerado por estos agentes como legítimo acto económico (de necesidad de reproducción) (...) puede no coincidir con las reglamentaciones jurídicas de la vida social”* (Coraggio: 1993: 15). Puede suponerse que las contradicciones que genera la ocupación ilegal con el legítimo derecho (de reproducción) requieren de redefiniciones permanentes que legitimen determinadas prácticas y sancionen otras tantas.

Por esta razón, hallamos que algunas de las prácticas asociadas al uso y disposición de la tierra y la vivienda, pueden comprenderse como resignificaciones de las formas “oficiales” de uso y acceso a ellos, específicamente en el caso de quienes residen en villas de emergencia.

En un contexto que inhabilitó a los vecinos de la villa al acceso a la vivienda por la vía del mercado, surgieron diversas formas de aplicar “de hecho” modalidades alternativas igualmente legitimadas y validadas por la costumbre. Identificamos centralmente tres formas distintas de acceso y uso de la tierra y la vivienda en la villa: la compra – venta, el alquiler y el anticrético. Estas tres formas contienen una similitud, asociada a las dificultades que conlleva realizar las transacciones en tierras que legalmente no pertenecen a sus ocupantes.

Por un lado, la compra y venta de viviendas en la villa resulta de acuerdos “tácitos” (y sumamente conflictivos) entre dos partes, teniendo en cuenta que desde la forma jurídica la tierra en la que se asienta la vivienda no es de su propiedad y por lo tanto la transacción no tiene legalidad alguna ante el Estado. Al igual que la producción de la tierra, la comercialización de viviendas ocurre “de hecho”, y existe un mercado informal sujeto a disputas de diverso orden. Por ejemplo presenciamos la experiencia de Rosa, una vecina del barrio que vivía en la manzana 1 y comentó su interés por vender su casa, porque tuvo *un problema*: lo amenazaron al marido y ella temía “*que le pase algo, lo tengo que ir a buscar y acompañarlo a todos lados*” y “*no quiero vivir con miedo... vos viste que es mayor*”. También sus hijos tuvieron problemas. Comentó que en otra oportunidad puso en venta la casa y que muchos se acercaron a preguntar. “*Quiero ver si puedo sacar algo*”. Otra vecina le preguntó si tenía “*los papeles al día*”, a lo cual Rosa respondió que sí, pero que quería consultar a las abogadas del Servicio Jurídico que funciona en el barrio “cómo hacer”.

Se desprende de la situación descripta que resulta importante que la transacción tenga “validez legal” a partir de la disposición de algún documento público que acredite que la vivienda le pertenece.

La compra y venta de viviendas es usual en la villa, aunque su carácter “informal” impide conocer con certeza cuántas personas y con qué frecuencia se efectivizan estas transacciones. El Servicio Jurídico provee de algunas herramientas para lograr “el mejor arreglo” entre las partes. Sin embargo, Marcela, la abogada del Servicio Jurídico sostiene:

“Mejor arreglo entre comillas, no hay mejor arreglo para ninguno....cuando llegan, la gente ya sabe, saben perfectamente que la tierra no es de ellos y que no está la fiabilidad jurídica...”

La afirmación anterior expresa claramente en qué medida la condición de legítimo reclamo a la vivienda abre distintas categorías y arreglos “provisorios” alternativos a la situación de ilegalidad.

Además de la compra y venta, se identifican dos modalidades alternativas de acceso a una vivienda en la villa: el alquiler y el anticrético. Ambas modalidades, por su propia

naturaleza, remiten especialmente al acceso a la vivienda, y se articulan con leyes de mercado sin comprometer, aparentemente, aspectos asociados a la tenencia.

4.1) “Estar en anticrético”

El *anticrético* constituye una modalidad de tenencia de vivienda sumamente extendida en Bolivia y también en las comunidades bolivianas asentadas en villas de emergencia, tal es el caso de la Villa 1-11-14. Esta figura no existe en el derecho boliviano, sino que resulta de una “deformación” (reformulación) de la anticresis. La *anticresis* consiste en el préstamo de dinero con una garantía hipotecaria de una vivienda que se entrega en posesión. Si en la anticresis el objetivo de la transacción es el préstamo del dinero, en el anticrético es la entrega en posesión de la vivienda.

El anticrético permite dar en posesión una vivienda para su uso. Como garantía de esa posesión se entrega un depósito denominado “anticrético”. Una vez finalizado el plazo establecido (usualmente de uno o dos años) se devuelve la posesión de la vivienda y se devuelve el mismo capital depositado sin intereses.

El acuerdo se realiza entre las partes sin que medie un “contrato”, ya que esta figura jurídica no es reconocida por el derecho argentino. En la villa, el acuerdo es verbal y ocasionalmente las partes lo redactan informalmente.

El anticrético resulta en una modalidad de acceso a la vivienda en la villa tan extendida como legitimada. Según se ha podido relevar, no han sido usuales los conflictos surgidos entre los involucrados, a excepción del momento en que el peso argentino sufrió una devaluación ante el dólar, en diciembre de 2001. También se argumenta que el anticrético constituye una mirada no especulativa de la propiedad, a diferencia del alquiler. No habría finalidad de lucro en él ya que el dinero que es depositado en el momento de la toma en posesión de la vivienda es devuelto íntegramente y sin intereses una vez que caduca el plazo establecido. Es posible imaginar que el dinero depositado es invertido, pero, efectivamente, quien toma la vivienda en posesión no debe abonar ningún dinero adicional.

4.2) El alquiler

Al igual que en la mayoría de las villas porteñas, en los últimos años se ha incrementado el subalquiler de habitaciones. Se trata de construcciones similares a las conocidas como hoteles pensión o inquilinatos en el resto de la ciudad, en las que generalmente las piezas son individuales (por grupo familiar) mientras que los baños y cocina se comparten con los residentes restantes. Las casas de inquilinato pueden albergar entre una y veinte familias. En el año 99, la CMV contabilizó 800 familias inquilinas en la villa 1-11-14, que representan el 12% de las familias que viven en el barrio.

Las familias identificadas como inquilinas no fueron censadas por la CMV, bajo el supuesto de que éstas no constituían población “objeto” de política habitacional, pues era considerada fluctuante e inestable¹⁰⁹.

Esta modalidad de tenencia es objeto de controversia entre las partes ya que en algunas oportunidades se presenta la duda acerca de quién es el dueño “real” de una propiedad, a quién debe abonarse el alquiler, etc. Como comentó Marcela, son usuales las consultas que recibe en el Servicio Jurídico en el caso de los inquilinos cuando *“tienen problemas para pagar, y que te enterás que le estás pagando al que en realidad no sabés si le corresponde o no le corresponde...pasa”*.

Si la modalidad de alquiler es difundida y reconocida, el conocimiento del anticrético resultó más accidental que buscado, pues no apareció directamente en los relatos mantenidos con los vecinos y agentes estatales. En relación con los primeros, interrogados directamente sobre el anticrético, reconocieron rápidamente su existencia y su legitimidad

¹⁰⁹ Para ratificar o rectificar el supuesto según el cual la población inquilina es “inestable” o más inestable que el resto, tomamos como muestra del relevamiento de la CMV dos manzanas de la villa (manzanas 29 y 31), diferenciando el tiempo de residencia en la misma. Sobre 564 familias que en 1999 habitaban ambas manzanas, 111 eran inquilinas. Dado que el relevamiento fue incompleto para el caso de los inquilinos (justamente, por ser considerada población inestable), se ignora el tiempo de residencia en la villa de 50 familias. De las 61 restantes, 23 residían en el barrio desde hacía un año o menos. Las 38 restantes, llegaron al barrio en el año 97 (dos años antes de realizado el censo) o antes de ese año. Si bien el dato resulta poco confiable, al menos muestra que de los 61 casos relevados, el 62% de los inquilinos residía en la villa desde hacía más de dos años. Elaboración propia en base al relevamiento realizado por la CMV, año 1999.

en la comunidad boliviana, si bien desconocen el número de familias que en la villa habitan bajo esta modalidad.

Con respecto a los agentes estatales (especialmente de la CMV), éstos ignoraban la figura del anticrético, lo cual también se evidenció en el relevamiento censal y en las operatorias que realizaron: no se identificaron modalidades de tenencia alternativas al “alquiler” o a la “ocupación de hecho”. Por las características que contiene, podemos suponer que son también considerados “población golondrina”, es decir, fluctuante¹¹⁰ en tanto el ocupante deja la vivienda al término del plazo establecido o que esta figura fue asociada a la del alquiler y que quienes se encontraban bajo esta modalidad de tenencia fueran relevados como población “inquilina”.

Del mismo modo, los agentes estatales suelen asociar a quien posee una vivienda para alquilar al extranjero, específicamente de origen boliviano. Así lo argumentó Omar, agente de planta de la Secretaría de Promoción Social:

Entonces además por ahí construyen y alquilan a gente que no tiene adónde ir. Pero les cobran...100 200, 300 una piccita. Y eso lo hacen los bolivianos (...). Y esos habría también que agarrarlos del cuero del lomo y sacarlos y no darles derecho porque hay quienes tiene un hotel (...)Es muy bravo. (...) te construyen varias casas, las venden o las alquilan, y se llevan la plata. Eso lo están haciendo, bolivianos, peruanos, los paraguayos construyen y se quedan por acá pero hay mucha gente que viene y especula ahí, construyen en tierra ajena, después alquilan... Si pensás un hotelucho de quince habitaciones, es mucha plata.

Debemos destacar que la situación de los grupos familiares que se encontraban en anticrético tampoco fue planteada en las negociaciones entre delegados y agentes estatales.

¹¹⁰ Durante el relevamiento de población y viviendas en la villa 1-11-14 realizado por la CMV en el año 99, en reiteradas ocasiones la persona que habitaba la vivienda comentaba que “el dueño se fue”. Si bien ante esta afirmación la familia es relevada como inquilina, se infiere que puede tratarse de familias que estaban en anticrético. Puede ocurrir también que estas familias hayan sido relevadas como “ausentes”. La CMV relevó 900 familias ausentes.

Interesa ahora analizar cómo son puestas en juego estas distintas formas de ocupación de la vivienda en la selección de adjudicatarios, en la definición del sujeto “legítimo” para acceder a vivienda nueva.

4.3- Inquilinos y dueños: lo propio y lo ajeno

La entrega de las nuevas viviendas iniciada en el año 99 generó un conflicto en torno de los criterios de asignación de las mismas. Como mencionamos al inicio, en el marco de las reuniones mantenidas entre la CMV y los delegados, se consensuaron distintos criterios al respecto:

- Quienes se encontraran sobre traza de vía pública. Se otorgó un puntaje diferenciado de manera de asegurar que quienes estuvieran en esta condición tuvieran mayor posibilidad de acceder a vivienda nueva. De este modo, se garantizaba la apertura de las calles de la villa.
- Quienes tuvieran capacidad de pago¹¹¹
- Quienes poseyeran DNI
- Quienes constituyeran grupo familiar (cónyuges pero especialmente cónyuges con hijos)
- Quienes, finalmente, hayan sido censados en el relevamiento realizado en el año 99.

Otro criterio “excluyente”, en este caso, fue no ser “inquilino”. De parte de la CMV tal criterio respondió al supuesto de que tal población resultaba inestable y permanecía en la villa por períodos breves.

Sin embargo, la distinción entre inquilinos y “no inquilinos” (o incluso nominados como “dueños” por los vecinos para distinguir a unos de otros) ocasionó grandes discusiones, a pesar de haberse logrado un consenso por parte de los delegados por manzana y actores estatales para definir esta condición como excluyente.

¹¹¹ Si bien inicialmente se exigía un ingreso mínimo de \$ 800, la mayor subsidiariedad obtenida sobre las viviendas construidas (de un 50% aproximadamente) y la amortización de las cuotas y un período de gracia, permitió que el nivel de ingresos exigido fuera menor en el 2000.

Durante la entrevista mantenida con tres delegados (Nora, Héctor y Federico), se trató específicamente el caso de los “inquilinos” en la selección de los beneficiarios de las viviendas terminadas. Por un lado, éstos argumentaron que los inquilinos “*son como golondrinas... pueden estar máximo 6 meses...*”. Explicaron también que “*la CMV no se hace cargo de los inquilinos*” sino que la adjudicación de viviendas corresponde a los “dueños”:

Surgieron sin embargo varias dudas acerca de cómo definir e identificar claramente a los inquilinos, en especial en el caso de aquellos que residen en el barrio desde hace varios años:

Héctor: Qué tal si parte de mi viveza decirle a los otros que son dueños también...no pasó en tu manzana?

Nora: No, no pasó porque hay en una que hace 8 años se fue el dueño y quedaron todos inquilinos. Vino la CMV le preguntó a todos si eran inquilinos, que hacía ya tres años que estaban, entonces...como inquilinos entonces se los anotó a ellos, con beneficio a ellos, no al dueño,

Este fragmento requiere varias observaciones. En primer lugar, y la más evidente, que si bien hay consenso respecto de la decisión tomada por la CMV acerca de la exclusión de los inquilinos, no aparecen tan claros los fundamentos (y menos aún los criterios) para definir a una persona como inquilina. Al respecto, un delegado le pregunta a su par “*cómo se maneja ese tema*”. El criterio resultó tan lábil que requirió de múltiples precisiones.

En segundo lugar, si bien uno de los fundamentos más “legítimos” es la condición de provisoriedad en la residencia, el caso que presenta Nora contradujo su afirmación preliminar: estos inquilinos en particular, residían en la villa desde hacía tres años.

Al distinguir entre “dueños” e “inquilinos”, tanto los vecinos como los agentes estatales reconocieron una relación distinta con la vivienda. Además de constituirse en un criterio de exclusión (en este caso, a una vivienda nueva), la categorización definió derechos “distintos” (condiciones de uso y acceso diferenciados) hacia quienes ocuparon la tierra y construyeron en ella. Retomando a Bourdieu, los agentes reinventaron de acuerdo a sus

propios recursos económicos, culturales y sociales los mecanismos por los cuales el acceso a la tierra y la vivienda se instituyó en derecho y bajo qué condiciones (Bourdieu: 2001: 19).

Estas distintas formas de ocupación y acceso a la vivienda no están regidas por la legislación formal, si bien se impone de hecho una relación de mercado distinta. La trascendencia del caso reside en que se construyó un “consenso” en torno de quiénes quedaron excluidos de la entrega de viviendas a raíz de una definición en algo arbitraria pero no por ello no argumentada, aunque los argumentos contradigan las reglamentaciones públicas vigentes: aquí nadie es propietario, pero se convierten en “dueños” al distinguirlos (y distinguirse) de los inquilinos: así, las diferenciaciones son el resultado de manipulaciones del régimen legal de la “desposesión” para “despojar” a un “otro” que se encuentra en condiciones desiguales, a pesar de no mediar un contrato legal.

Cuando los delegados se refirieron a los “dueños”, la propiedad pareciera haber tomado otro sentido: común al conocido como “lo propio” (bien privado) porque lo han construido y, muchas veces “han pagado por la vivienda” y distinto en tanto no es coincidente con las reglamentaciones jurídicas estatales.

Surge así una primera distinción en relación a la “propiedad”. En un caso, se esgrime que la vivienda es obra propia. Surge un derecho de usufructo derivado de lo construido “con sus propias manos”. En el otro caso, media el dinero (invertido en la compra) y el título de la propiedad deriva de ese acto. Los reclamos realizados en las reuniones de consenso remitieron únicamente al reconocimiento económico de la inversión familiar – comunitaria para el mejoramiento de las viviendas, y en ningún caso se mencionó la situación de quienes hubieran “comprado” una vivienda en la villa.

El hecho de haber construido la vivienda propia pareciera redefinir los derechos sobre ella (y que exceden la propiedad legal). El dueño, ha adquirido la vivienda, ya sea comprándola o invirtiendo esfuerzos y recursos propios, el inquilino sólo la habita: se impone así, una distinción por el modo de ocupación de la misma.

Además de manifestarse un reclamo colectivo por acceder y hacer reconocer lo construido en estas décadas, por medio de un reclamo se dejó entrever que se construyeron “otras

formas de propiedad”. No es extraño, entonces, que haya tal énfasis en señalar que fue con el esfuerzo de todos los vecinos unidos que se construyó la villa. Así, en un reclamo y en un mecanismo de distinción, confluyeron los intereses de los delegados y de los actores estatales por categorizar “tipos de derechos” para definir quiénes acceden y quienes no a los recursos.

También estos “títulos” parecieran delimitar y llenar de sentido otros ámbitos de la vida colectiva, relativamente naturalizados pero también disputados.

A continuación citamos una parte de la entrevista mantenida con Florencia, que alquilaba una habitación en la villa desde hacía dos años y medio. Tanto la cocina como el baño se compartían con las otras familias. Allí vivía F...con sus tres hijos y su marido. Por la habitación pagaba \$ 150 mensuales. Durante una conversación mantenida junto a otra vecina, Florencia señaló lo siguiente:

Ana: Y el tema es la delegada, hasta que te escuche. Vos a veces vas y le hablas y ellos se creen que son ellos los que deciden, como que ella es la autoridad y ella puede decirte que si o que no, como que se hace valer como autoridad. Están ahí, es delegada por los votos de ella, nada más. Viste que dicen que cada partido tiene su delegado. Ese partido, X qué onda?

Florencia: No sé yo, viste como yo soy inquilina, no me meto, y aparte no me interesa.

Ana: Vos no sos inquilina, sos propietaria.

Florencia: Mirá, yo digo que no me quiero meter en quilombos, porque es mucho lío. Yo, los quilombos, si los puedo evitar, no me meto. Ella hace ahí reuniones y yo ni me meto. No me interesa.

La afirmación de Florencia invita a reflexionar acerca de dos cuestiones. Por un lado, pareciera que estos distintos “títulos” a los que aludimos al inicio operan, efectivamente, más allá de los criterios de selección de los beneficiarios que fueron acordados. En apariencia validan posiciones diferenciadas en el barrio, otorgan o restringen derechos, por ejemplo, el derecho a opinar con respecto a aspectos asociados a problemas colectivos. Por la misma razón, para cuestionar esa inhibición por parte de la vecina, se le interpuso otro “título”: el de propietario.

Finalmente, debemos destacar que de los relatos de los vecinos no se desprendió que el lugar de origen de las familias resultara en un “atributo negativo” para el acceso a los recursos estatales y específicamente a las viviendas¹¹². Sin embargo, informalmente pudo relevarse que existían conflictos de diverso orden entre las distintas comunidades. A modo de ejemplo, un artículo de la revista “La otra cara del Bajo” describía que *“En el Bajo Flores hay algunos sectores que están divididos por nacionalidad y eso trae muchas peleas entre nosotros: los peruanos con los paraguayos, y se forman grupos de poder en el interior del barrio. Que luego se pelean con los porteños. Y así terminamos todos a los tiros”*.¹¹³

Del mismo modo, observamos que, a pesar de que en la villa más del 70% de los jefes de hogar sea de origen extranjero, el 53% de los titulares adjudicatarios fueron argentinos.

Cuadro XXIX

Villa 1-11-14. Lugar de nacimiento de los titulares adjudicatarios de vivienda nueva. Año 2003.

LUGAR DE NACIMIENTO	TOTAL	%
CAPITAL FEDERAL	234	53,3
BOLIVIA	143	32,6
CHILE	2	0,4
PARAGUAY	25	5,7
PERÚ	13	3,0
URUGUAY	3	0,7
SIN DATOS	19	4,3
TOTAL	439	100

Fuente: Comisión Municipal de la Vivienda. Año 2003.

Es probable que el desigual acceso a vivienda por parte de argentinos y extranjeros haya estado condicionado por la condición de indocumentados de algunos de los jefes de hogar nacidos fuera del país, a pesar de las campañas de legalización promovidas por la Defensoría

¹¹² A pesar de ello es llamativo el énfasis que pusieron algunos entrevistados en destacar que la condición de extranjero no era motivo de distinción entre los vecinos y fueron especialmente cuidadosos en remarcar la igualdad de condiciones. Así, una delegada sostuvo que *Acá no hacemos diferencias entre bolivianos, peruanos, chilenos*. También Tato explicó que entre los delegados electos había *personajes que son bolivianos acérrimos que dicen “todos nos marginan”, por más que sea mentira, pero es parte de su discurso. El único lugar donde no se los marginaba era el cuerpo de delegados precisamente, y hacían esa política*.

¹¹³ Revista “La otra cara del Bajo”. Año 2 número 4 – Noviembre de 2002. Revista editada por el COOPA.

del Pueblo. Efectivamente, la CMV no reconoció la inscripción “precaria”¹¹⁴ previa a la obtención el D. N. I.

También es probable que las distintas formas de tenencia analizadas previamente hayan beneficiado más a unos que a otros, en la definición de “dueño”, en especial si se tiene en cuenta que la aplicación del anticrético corresponde exclusivamente a la comunidad boliviana, y que la situación de las familias que se encontraban en anticrético no formó parte de la negociación.

5) Responsabilidad privada, necesidades individuales: el éxito de un discurso

El consenso en torno de la exclusión de los inquilinos como potenciales “adjudicatarios” de las viviendas construidas por la CMV en la villa, expresó la diferenciación vigente entre los residentes del Bajo Flores. Tal distinción pareciera haberse apoyado en dos argumentos vistos antes. El primero de ellos, se plasmó en el reclamo por el reconocimiento económico de lo invertido. El segundo, surgió de la historia de formación del barrio contada por sus residentes, que atribuyó una centralidad al esfuerzo familiar y colectivo en la construcción del territorio, de acuerdo a lo analizado previamente.

Tal concepción minimizó las intervenciones estatales que, si bien no han sido masivas, han existido: la instalación de caños generales para la provisión de agua potable, la instalación de redes cloacales, se concretaron en el barrio a partir de 1996 aproximadamente, beneficiando diferencialmente a quienes habitan sobre avenidas (Perito Moreno, por ejemplo) o quienes habitan calle adentro (Capítulos II y III) .

De esta forma se naturalizó también la desresponsabilización del Estado en la provisión de infraestructura, en la producción de la tierra y la vivienda. En efecto, las distintas experiencias descritas evidenciaron la puesta en marcha del denominado “*fondo de trabajo de las unidades domésticas*” (Coraggio: 2000) entendidas como *unidades “de sentido y de construcción de alternativas colectivas”*. En ellas y con recursos propios, grupos de familias

¹¹⁴ La “precaria” es la inscripción provisoria que obtienen los extranjeros una vez que han entregado la documentación que exige la legislación vigente para la tramitación del Documento Nacional de Identidad.

se responsabilizaron de la provisión de infraestructura. Para ello, no sólo aportaron la mercancía sino su trabajo, en los términos definidos por Topalov (Topalov: 1979). Como vimos, este escenario reasignó las responsabilidades de unos y otros en la “producción” de la villa.

Del mismo modo, el acceso a los recursos estatales fue visto y vivido ambiguamente. Así, definirse como “necesitado” y definir quién necesita “legítimamente” los recursos estatales también pareciera traer aparejados conflictos de diverso orden.

En lo relativo a la adjudicación de viviendas, Ana comentó que el acceso a una de ellas por medio de la CMV la transformó en “traidora” ante la mirada de los conocidos del barrio, como ella lo argumentó: *Lo que me dolió mucho fue esto de haberme ido, ellos no lo tomaron bien, ellos (la gente) creen que yo los cagué, como que el departamento me lo dio la CMV, y es como que yo los traicioné, que no debería haberme ido, viste eso me duele un montón, me da mucha tristeza”.*

Las “salidas individuales” fueron vividas contradictoriamente. Por un lado, se evidencian grandes expectativas en torno de la salida de la villa, como mecanismo de mejora económica y simbólica. Por otro, se considera un privilegio “incómodo” pues es una satisfacción “individual” a una necesidad colectiva. Finalmente, como hemos visto, la legitimidad de la asignación fue objeto de cuestionamientos, pues la calidad de la representación opacó¹¹⁵ los criterios de asignación de los escasos recursos estatales. Como vimos, la asignación siempre puede ser sometida a discusión, en tanto la naturaleza misma de los procedimientos impuso una sospecha sobre ella. Esto, a su vez, tiende a desprestigiar a quienes efectivamente acceden a esos bienes, ya sea una vivienda, materiales o planes de trabajo. Cynthia relató lo “incómodo” que le resultó tener un “Plan Trabajar”:

Pero también, por ejemplo, cuando dan los Planes Trabajar, controlar que trabajen, porque es feo... Yo por ejemplo, me sentía mal con un Plan Trabajar cuando me tocó, que era un curso de capacitación laboral. Y yo decía: "Me están pagando por capacitarme, en realidad tendría que pagar yo si yo quiero aprender algo".

¹¹⁵ En términos de que cualquier asignación es tan espúrea como la relación que la genera.

Su testimonio ilustra con claridad los parámetros a partir de los cuales se considera legítimo el acceso a los recursos estatales. Sin duda éste da cuenta del éxito de un discurso, que tuvo la capacidad de transformar el reconocimiento de derechos adquiridos en actos benéficos, cuya contracara fue la satisfacción de necesidades en el ámbito familiar y comunitario, en un contexto de desprotección y de difícil inserción – estable – en el mercado de trabajo.

Con esta misma significación, en un artículo publicado por el diario La Nación se enfatizaron las características “solidarias” de los vecinos de las villas de emergencia para resolver individual, familiar o colectivamente necesidades de reproducción:

“Los habitantes de ese tipo de habitación comparten tres características propias, dos positivas y una negativa. Las positivas son el haber construido sus moradas con sus propias manos utilizando la impresionante energía animal del homo faber constructor de su nido, generadora de una laboriosidad y solidaridad inimaginables, y el haberlas fabricado con desechos en una rudimentaria acción de reciclaje de residuos. La característica negativa, si bien humanamente comprensible, tiene notas delictuales consistentes en haber construido invadiendo terrenos ajenos, menoscabando el más elemental derecho de propiedad.”¹¹⁶

En síntesis, estas consideraciones dan cuenta de que el reconocimiento de derechos y de necesidades no fue el resultado de definiciones acabadas sino, por el contrario, que requirieron ser significados y cuyo sentido dependió en gran medida de los conflictos que, en cada momento, fueron definiendo y configurando los límites y las posibilidades de restringir o ampliar las condiciones de acceso a los recursos. En un contexto como el descrito, no es extraño que el acceso a un recurso estatal sea vivido ambiguamente.

6) Un camino espinoso

A partir del año 99, la particular afinidad política generada entre la Parroquia, el GCBA y la Defensoría, habilitó el reposicionamiento de la primera en el barrio. En tal contexto fue posible la sanción de la Ley 403 y en especial, el reconocimiento del “Cuerpo de Delegados”, tras una década de interlocución de la CMV con un representante no electo. Sin embargo, la elección de los delegados fue objeto de nuevos conflictos asociados

¹¹⁶ Carlos Lebedinsky: La sociedad villera. Diario La Nación 31/10/02.

centralmente a su representatividad. Como consecuencia, también el Cuerpo de Delegados fue cuestionado en cuanto a la calidad de la representación y de la participación que éste propició.

A partir de la redefinición del estado de las relaciones entre vecinos y Estado, intentamos reconstruir aquellos *argumentos* que parecieran haber orientado la implementación de la política de radicación en el Bajo Flores. Estos argumentos se pusieron de manifiesto en las prácticas y discursos de los agentes, que el trabajo de campo nos permitió acceder. Como mencionamos al inicio, la percepción del mundo social, es un proceso de construcción, por lo cual estos argumentos “significan”, dotan de sentido las prácticas de los agentes quienes, en la implementación de una política, reconstruyen y reorientan qué es lo problemático, cuáles son las vías de resolverlo y cómo se orienta tal resolución. Estas definiciones ponen en juego la reproducción y como tales definen necesidades y derechos.

Así, vimos que para los vecinos, el Estado intervino “para otros”, y en cada intervención se puso de manifiesto la negación de la producción económica y simbólica de la villa por parte de sus residentes. A su vez, vimos que los interlocutores barriales centraron su atención y orientaron sus reclamos solicitando el reconocimiento de los esfuerzos familiares y comunitarios en la producción del barrio. El estado de avance en la construcción de las viviendas sólo permitió que hubiera un mayor consenso en lo relativo a la asignación de las mismas y a los criterios “válidos” para definir a los adjudicatarios.

Sin embargo, el análisis permitió dar cuenta de que en su definición se hicieron valer importantes distinciones vigentes en relación con la “propiedad” de la vivienda, que tuvieron como consecuencia que una parte de los vecinos quedara excluida de ella, haciéndose valer un régimen que redefine y dibuja una nueva línea de los desposeídos del derecho: distinguiendo un “nosotros” (que “construimos” o “compramos”) y un “ellos” (inquilinos) a partir de diferencias tan difusas como los “contratos” en los que se afirman.

En definitiva, el análisis realizado permite cuestionar tres supuestos que estuvieron implicados en el accionar socio-estatal:

1) El análisis permitió cuestionar **el supuesto de que los habitantes del barrio conformaron un grupo indiferenciado**, concepción que prevalece usualmente en la definición de la población villera. Por el contrario, encontramos que ésta conforma un “espacio social”, donde las diferencias de intereses se hacen ver y valer, diferenciando una comunidad cultural dada por el origen migratorio y por sobre la condición común de desposesión que comienza en el trabajo. En esta configuración dinámica del espacio social se encuentra la fuente para la definición de los destinatarios legítimos de las asignaciones y de los recursos provistos por el Estado. Sin embargo, otras cuestiones se ponen en juego a la hora de concretarse la “selección” de los beneficiarios. Entonces, la desconfianza en *la política* pone en duda sistemáticamente la justicia de la asignación, por lo que también pasa a estar sospechado el beneficiario.

2) También lo visto hasta aquí permite cuestionar **el supuesto de la política social como resultado de las decisiones técnicas o políticas** tomadas en las oficinas estatales. Como mencionamos antes, el análisis evidenció que en la definición del problema y sus posibles soluciones participaron diversos agentes que, en distintos momentos, fueron redefiniendo y reorientando el desarrollo de la política. No es posible identificar agentes “ejecutores activos” y “beneficiarios pasivos” a ese nivel de las intervenciones.

3) Finalmente, lo expuesto hasta aquí problematiza **el supuesto de la “separación de sistemas”**. Los argumentos expuestos por los distintos interlocutores se organizaron a partir de una supuesta división entre Estado y villa. En definitiva, tanto los funcionarios políticos como sus nuevos interlocutores barriales apelaron a esta separación, construyeron y significaron sus propias prácticas sobre el supuesto de una división entre ambos y, de este modo, reforzaron tal supuesto. Se observa que la posición y sentidos asignados a las prácticas estatales y comunitarias, tendieron a reforzar el supuesto según el cual “la villa se explica por sí misma”. Así, la convicción de que en la formación y producción de la villa han primado los esfuerzos familiares y comunitarios, pareciera sustentarse en un sentido común compartido respecto a la villa y sus residentes: en definitiva, viene a reforzar ese sentido que sostiene que, entre villas y ciudad, existe, efectivamente “una separación de

sistemas”, tal como lo plantean las teorías que pregonan la existencia de una infraclassa (“underclass”) con movimientos independientes del resto de lo social¹¹⁷.

Si por un lado la experiencia del Bajo Flores a partir de 1999 abrió el debate en torno a la responsabilidad del Estado tanto pasada como futura en la formación de la villa, también pareciera abrir un camino espinoso: las explicaciones de la villa y de los comportamientos de sus residentes, nuevamente, se inician y terminan en ella. Al enfatizarse el aporte familiar y comunitario en la formación y producción de la villa (y que fundamenta el reclamo de resarcimiento económico por lo construido) surge la capacidad y autonomía de acción de la comunidad. Pero, por otro lado, tales prácticas (en su doble dimensión) oscurecen **la capacidad productiva de las políticas públicas** que describimos antes como contradictorias, desajustadas, vacías de sujeto.

Por el contrario, hallamos que no es posible comprender la villa sin el Estado, tanto por sus acciones como por sus omisiones, es decir; por las intervenciones realizadas en torno de la propiedad, del desarrollo urbano, de la población, por lo que se dejó de hacer - o se “dejó hacer”; por la trama política y la calidad de la participación que en cada caso, se produjo activamente, se toleró o cuestionó colectivamente. En síntesis, la villa no se auto-explica, a pesar de que los actores (se hallen éstos en el barrio o en las oficinas públicas) referencien este supuesto y los desmientan con sus propias acciones.

¹¹⁷ Wacquant hace tres advertencias respecto del análisis del ghetto negro: la primera, considerarlo como una *forma institucional* basada en *mecanismos de encierro y control* y no como una agregación de familias e individuos pobres. Ello implica asumir el carácter histórico de su formación y también de su transformación en las últimas dos décadas. La segunda, es la de no pensar el gueto como un *espacio ajeno*, tal como lo hace el mito de la infraclassa. Finalmente, el autor señala la necesidad de no pensar el gueto como un ámbito de “desorganización social”,

CAPÍTULO VI: PRESENTE PROSPECTIVO: TRAYECTORIAS Y EXPECTATIVAS RESIDENCIALES

Introducción

El análisis realizado en los capítulos anteriores permitió conocer, en dos períodos consecutivos, la implementación de una política de radicación en la villa del Bajo Flores. Si el capítulo IV se centró en los años 1984-1998, el siguiente se detuvo en el período 1999-2002. El primero lo asociábamos al “pasado” y al modo como los agentes involucrados reconstruyeron su participación en la producción del territorio, en articulación con una política que proponía la “radicación de las villas”. Por tratarse de una historia más cercana, asociábamos el período 1999-2002 al “presente”, a partir del reposicionamiento del entramado de actores y de las disputas surgidas en relación con la implementación de la política de radicación.

A continuación proponemos analizar las expectativas que expresaron los vecinos del barrio en relación con su futuro; particularmente con su futuro residencial.

En la formulación inicial del proyecto sostuvimos como hipótesis que las nuevas condiciones socioeconómicas y políticas afectaban de un modo particular la construcción individual y colectiva de las expectativas relativas al futuro, asociadas a una creciente “incertidumbre”, en un contexto que implicó “*una ruptura en la representación del progreso*”¹¹⁸ (Castel: 1995).

En el caso bajo análisis, identificamos centralmente dos “*fuentes de incertidumbre*”. La primera de ellas, la asociamos a las condiciones de vida y de trabajo y al progresivo deterioro de las mismas a lo largo de las últimas décadas. En términos de Coraggio, “*la intensidad y perduración ya registrada y prevista a través de la vida de las personas o las*

sino como organizado de diferente manera, en respuesta a la presión de la necesidad social, la hostilidad racial y la estigmatización política (Wacquant: 2001: 45)

¹¹⁸ Como sostiene Castel, tal representación es indisociable de la valorización del rol del Estado. Este fue central para la definición de objetivos y compromisos compartidos.

generaciones (...) afectan las expectativas de ascenso personal o intergeneracional y provocan que las estrategias de ascenso social se conviertan en estrategias de supervivencia” (Coraggio: 1999: 24). En oposición a ello, el autor entiende que “*una situación de reproducción ampliada implica un proceso en que, por encima del nivel de reproducción simple, se verifica durante un período prolongado (por ejemplo, una generación) un desarrollo sostenido en la calidad de vida de sus miembros*”. (Coraggio: 1999: 14). Si por un lado las condiciones precarias e inestables de trabajo implicaron un deterioro en las condiciones de la reproducción, también crearon un contexto más turbulento para prever y planificar el futuro.

La segunda “fuente de incertidumbre” la asociamos a la tensión inherente a la ocupación “ilegal” de tierras, analizada en el capítulo I. Sosteníamos que la política de radicación en alguna medida reactualizaba tal tensión, en lugar de resolverla, lo cual constituía un contexto incierto para tomar decisiones relativas al futuro residencial.

El estudio realizado en los capítulos anteriores permite cuestionar parcialmente esta hipótesis, en lo relativo al contexto en el que los agentes procesaron las expectativas asociadas a su futuro. Por un lado, se verificó un deterioro de las condiciones de vida de la población residente en villas, en relación con los ingresos, con las condiciones de trabajo y con las condiciones habitacionales. Asimismo, algunos autores destacaron el proceso de segregación social ocurrido en la ciudad, que analizamos a partir de las políticas urbanas que predominaron en las últimas dos décadas (Capítulos II y III).

Por otro lado, en relación con la política de radicación, observamos que ésta asumió dificultades de distinto orden para su implementación; dificultades que en su mayoría no han sido resueltas hasta la actualidad. Como vimos, la tensión generada por la residencia ilegal – aunque legítima - de los ocupantes en la villa del Bajo Flores, se hizo explícita en los primeros años de democracia, y se manifestó, en especial, en la permanencia a lo largo de varios años de dos proyectos contrapuestos para la villa y sus habitantes. Luego, a la expropiación ocurrida en estas décadas (pérdida de tierras, pérdida de opciones habitacionales para los vecinos), se sumó la incorporación desigual de la ésta en la ciudad.

En la reconstrucción que los agentes hicieron de la intervención del Estado en la villa, argumentaron que éste actuó “para otros” negando, simultáneamente, las mejoras e inversiones – económicas y simbólicas - que durante varios años de democracia fueron realizando los vecinos. Pareciera que la contracara del proyecto de modernización de algunos sectores “rentables” de la ciudad, implicó la integración subordinada de otros.

Sin embargo, en la villa no encontramos una población indiferenciada, con intereses y proyectos colectivos compartidos que los unifiquen en la práctica. La imagen es la de un espacio social diferenciado, en el que las diferencias se hacen valer, especialmente en la definición de los criterios de selección de los adjudicatarios de las nuevas viviendas.

En este sentido, es probable que las expectativas no sean compartidas sino, por el contrario, expresen esas posiciones diferenciadas en la definición de las alternativas residenciales, a pesar de las condiciones semejantes de vida y de trabajo que comparten cotidianamente.

Entendemos que el análisis realizado en los capítulos anteriores habilita al conocimiento de las expectativas de los vecinos del barrio, esto es, a las proyecciones que éstos tienen con respecto a su futuro en particular y al de la villa en general. En síntesis, la trayectoria del barrio, analizada en los capítulos anteriores, estaría indicando que las condiciones en las que sus pobladores procesaron sus alternativas futuras, posibles y deseadas, resultan más complejas que las señaladas en la hipótesis formulada inicialmente, y en principio delatan que éstas tampoco resultarían “homogéneas”. Como primera aproximación, el análisis propuesto requiere de algunas especificaciones teóricas relativas al término “expectativas”.

1) Acerca de las expectativas

La noción de habitus elaborada por Bourdieu, permite pensar cómo se organiza la experiencia y se procesan las alternativas asociadas al futuro reconocidas por los agentes. Entendemos que las expectativas son formadas y forman parte de las opciones habilitadas por los “habitus”, por lo cual, éstas constituyen opciones objetivamente condicionadas y subjetivamente incorporadas.

En relación con lo anterior, entendemos que las condiciones objetivas bajo las cuales se desarrolla la experiencia, delinean las alternativas de futuro efectivamente disponibles para

ellos. Estas no son infinitas, sino que por lo general se asumen como alternativas **deseadas**, pero también **posibles**. De ello se desprende que éstas son socialmente configuradas y significadas. Las alternativas vislumbradas por los agentes se asocian a su experiencia y a su historia, historia actualizada en el presente y proyectada en el futuro. Como planteamos al inicio (Capítulo I), partimos del supuesto de que, al imaginar el futuro, los actores despliegan su conocimiento acerca de las condiciones en las que actúan y ese entendimiento es puesto en juego al definir las elecciones disponibles para ellos (Giddens: 1995).

En los relatos, estas opciones se presentan como expectativas que, si bien se refieren a las alternativas residenciales disponibles para los agentes, se vinculan a otros aspectos de la vida que exceden la problemática estrictamente “habitacional”, por la que entran en consideración los distintos intereses en juego para los miembros que componen los grupos familiares.

Debido a la organización de la producción y la reproducción, la residencia remite a las unidades familiares, por lo cual en las expectativas se procesan y evalúan las condiciones (materiales y simbólicas) de vida ofrecidas a cada uno de sus miembros. Lo anterior remite a la noción de “*estrategias familiares de vida*” en los términos propuestos por S. Torrado, donde el lugar de residencia podría considerarse una de sus dimensiones. Según esta autora, “*la expresión “estrategias familiares de vida” se refiere a aquellos comportamientos de los agentes sociales de una sociedad dada, que, estando condicionados por su posición social, se relaciona con la constitución y mantenimiento de las unidades familiares en el seno de las cuales pueden asegurar su reproducción biológica, preservar la vida y desarrollar todas aquellas prácticas, económicas y no económicas, indispensables para la optimización de las condiciones materiales y no materiales de existencia de la unidad y de cada uno de sus miembros*”. (Torrado: 2003: 28). Por lo expuesto, las consideraciones relativas a las elecciones de los agentes con respecto a su futuro residencial refieren necesariamente al mantenimiento de las unidades familiares y forman parte de las estrategias que sus miembros desarrollan para asegurar su reproducción biológica y social¹¹⁹.

¹¹⁹ Sostiene L. Kowarick que “*la vivienda en las metrópolis del subdesarrollo industrializado constituye un factor primordial en la condición de vida de los trabajadores, núcleo de sociabilidad primaria donde se procesa la organización de la unidad familiar, y donde son*

En este mismo sentido, estas opciones comprometen un cúmulo de sentidos y disposiciones asociadas a la particular posición de nuestros interlocutores en el espacio social en sus distintas dimensiones, entre ellas el sentido asignado al lugar (o la “espacialidad de las prácticas”), las divergencias originadas en los “derechos” en el acceso a los bienes estatales, etc., analizados en el capítulo anterior.

Finalmente, debemos destacar que, por su propia naturaleza, estas opciones se presentan como posibilidades y no como definiciones acabadas, en tanto remiten a un futuro “relativamente abierto”.

A continuación nos detendremos en las opciones relativas al futuro que los agentes enuncian y los argumentos que exponen para fundamentarlos. Esta tarea implica tomar como parte del análisis sus trayectorias, su grupo familiar más amplio, y el “lugar” que ocupan en ese espacio de relaciones socialmente construido y significado.

Como primera aproximación, observamos que las distintas pertenencias de los agentes organizaron los argumentos y los escenarios posibles y deseados para el futuro. Si los delegados y representantes de organizaciones comunitarias hicieron hincapié en el futuro de la villa como conjunto, quienes no participaron directamente de esas instancias locales enfatizaron en cuestiones que atañen a su grupo familiar directo¹²⁰. En este segundo caso, los agentes evaluaron las condiciones y alternativas efectivamente disponibles para la organización de la producción y la reproducción de las unidades familiares.

Trataremos en primer lugar las alternativas “familiares”¹²¹ y en segundo lugar las alternativas colectivas. Como veremos, las opciones que despliegan también dan cuenta del

forjados, ejecutados o frustrados múltiples proyectos cargados de consecuencias materiales y plenos de significados simbólicos”. (Kowarick: 1993: 85) Según este autor, el concepto de “estrategias de supervivencia” sortea por comodidad el “proceso de producción de experiencias” donde toma un carácter central el sentido que los agentes le asignan a determinadas condiciones objetivas de reproducción. Nos valemos de este análisis también para recuperar el carácter histórico de la producción de las experiencias familiares.

¹²⁰ Algunas personas adoptaron ambas “posiciones” durante la entrevista, como veremos, por lo que aludieron a las opciones familiares y colectivas simultáneamente.

¹²¹ Las consideramos “familiares” por las razones expuestas en el apartado anterior.

conocimiento que ellos tienen acerca de su particular posicionamiento, modelando en cada caso las alternativas ofrecidas a cada uno de ellos. Así, el abanico de motivos que entran en consideración a la hora de justificar cada elección es sumamente variado. Entra en consideración la edad del interlocutor, y quienes tienen hijos, se centran en las expectativas relativas a sus posibles condiciones y calidad de vida futuras.

2) Expectativas individuales y familiares

2.1) “Salir” de la villa

Los sentidos asignados al lugar de residencia, socialmente configurados, se expresaron en distintos ámbitos. Observamos que las opciones posibles o deseadas se asociaron a “salir” o “quedarse” en la villa. Ello expresa el reconocimiento de un adentro en oposición a afuera, como una frontera territorial y simbólica que delimita dos alternativas residenciales distintas y a las cuales se asocian condiciones de vida distintas. De esta manera, los sentidos asignados a los lugares, operaron en las decisiones u opciones de “mejora”.

Tanto Amalia como Ana rondan los veinte años, no tienen hijos. Sus preocupaciones y expectativas se asociaron al futuro laboral, al bienestar económico y a otras condiciones de sociabilidad. Si Ana había accedido recientemente a una vivienda “fuera” de la villa, Amalia esperaba lo mismo, pues su familia era potencial adjudicataria de una de las viviendas construidas en el barrio.

Ana explicó que durante mucho tiempo deseó irse de la villa... *“más que todo por el tema de los robos. A la noche es un infierno por ahí se tirotean toda la noche, sí, por el tema de los robos todo el mundo se quiere ir. Todo el mundo.”*

Amalia, por su parte, esperaba poder “salir de la villa” y así lo explicó: *“Mi vieja tuvo una infancia muy fea. Y a los dieciocho me tuvo a mí y tuvo que empezar a laburar, no pudo terminar la secundaria, dejó en cuarto año. Y yo no quiero lo mismo para mí. Yo quiero terminar, laburar, tener mis cosas, y bueno, por ahí... Como dice mi vieja, por ahí soy chica y pensás así pero más adelante te casás. Mi meta es llegar a trabajar y recibirme y tener un buen laburo y salir acá de la villa. (...) Yo qué sé... vivir en otra parte, donde no haya tanto*

robo, tanta muerte, donde puedas disfrutar más la vida. En cambio, acá no... Acá tenés que estar con el corazón en la boca. Si salís, pensás si vas a regresar o no vas a regresar”.

En la opción de irse de la villa, entraron en juego diversas experiencias asociadas al lugar de residencia, que “marcaron” la experiencia de la mamá de Amalia, una experiencia de la que era necesario alejarse: disponer de recursos económicos y evitar una relación cotidiana con la violencia y otras condiciones no deseadas asociadas a la vida en la villa.

La idea de cambio (en sus distintas dimensiones) se asoció al cambio “residencial”. Ambos argumentos expresaron que es el lugar de residencia el que define comportamientos y una “cadena de causalidades” relativas a la violencia cotidiana y a las dificultades de inserción laboral, educativa, etc. Estos argumentos en cierta medida se acercan a un supuesto muy difundido: es el lugar de residencia el que determina los comportamientos de los agentes. Así, el problema es físico y quienes viven en villas presentan características y comportamientos que los hacen sumamente peligrosos, etc.

El lugar de residencia se constituyó en un atributo negativo, que pesó sobre las opciones efectivamente disponibles para ellos¹²². La publicación de artículos que refieren al crecimiento de la inseguridad también atribuyen la responsabilidad a la villa¹²³ o en general, la pobreza “en abstracto”, como condición explicativa de la violencia y de las prácticas delictivas de un sujeto villero y/o pobre. Uno de los artículos periodísticos recopilados enfatizó en la complicidad de los villeros para defender a un par: *“Dos jóvenes intentaron asaltarlo y el policía se defendió a los tiros: uno cayó gravemente herido y el otro escapó hacia el interior de la villa (...) Mientras el cabo esperaba refuerzos, vecinos de la villa rodearon y levantaron al ladrón herido”*.¹²⁴

¹²² Ver capítulo IV Punto 4.1

¹²³ Jorge Camarasa “*Las villas, cada vez más violentas*”. Diario La Nación 17/01/99. Sección General. Respecto de estas apreciaciones, es interesante destacar cómo discuten los vecinos la calidad de “ilegales” que usualmente les es asignada por los medios y otros especialistas. Sin embargo, éstos no tienen muchas posibilidades de ser escuchados. Luego nos detendremos en este aspecto del problema.

¹²⁴ “Tiroteo frente a la cancha de San Lorenzo”. Diario Clarín, Sección policial, 20/10/01.

Como lo expone Patrick Champagne “*los medios son parte integrante de la realidad, o si se prefiere, producen efectos de realidad al fabricar una visión mediática de aquella que contribuye a crear la realidad que pretende describir*” (Champagne: 1993: 60). En la mediatización de cuestiones que atañen a los sectores dominados, los periodistas “*disponen de un poder de constitución especialmente importante, y la fabricación del acontecimiento escapa casi íntegramente a esas poblaciones*”. (Champagne: 1993: 54). Respecto de estas apreciaciones, es interesante destacar cómo discutieron los vecinos la calidad de “ilegales” que usualmente les fue asignada por los medios y otros especialistas, aunque con desiguales posibilidades de ser escuchados. Luego nos detendremos en este aspecto del problema.

Los argumentos expuestos por Ana y Amalia toman otras connotaciones al ser inscriptos en las experiencias que ambas relataron (y las de sus amigos, compañeros, etc.) respecto de su inserción en el mercado de trabajo y en el sistema educativo.

El lugar de residencia operó como un elemento negativo para el acceso a un trabajo. Así lo entendió Ana:

“La mayoría se reprime, los tratan de que son villeros, les dicen negro, chorro, y tienen miedo y no salen a buscar trabajo, ya van con esa idea, entonces siempre se sienten inferiores y siempre van a buscar trabajos inferiores. Por ejemplo, hay varios chicos en la villa que terminaron el secundario que van a buscar laburo y como viven en la villa, ellos les hacen creer que por vivir en la villa tienen que tener laburos inferiores”.

También esta “marcación de trayectorias” se expresó en el acceso al sistema educativo. Este fue el caso de Ana, cuando se acercó a un colegio público para inscribirse a un secundario “fuera” de la villa:

“Un día voy a Pichincha y H... donde me dicen “Bueno sí hay vacante pero qué querés seguir?” no sé le decía yo, tengo que hacer el secundario dije yo. Entonces la mina me miró (...) y me dice mirá, yo lo que tengo son tres años, te recibís de corte y confección, aprendés a bordar, a cocinar, y yo adentro mío decía “qué bueno, así voy a poder trabajar de eso y voy a poder ayudar a mi mamá”. (...) Entonces la mina me dice “no hay vacantes, y lo otro

tiene matemáticas, tiene lengua y no sé si vas a poder". Y yo decía "no, es verdad, no creo que pueda".

La situación se reiteró para Amalia quien se resignó a ir a un colegio "especial" pues le dijeron que *"no estaba apta para un colegio común. (...) Eso me dijeron a mí, que no estaba apta, que no estaba bien desarrollada para un colegio común (...) Después mi vieja, bueno, como que la convencieron de que yo no estaba apta, todo. (...) Entonces, bueno, le mostraron mis boletines, que no estaba apta, todas esas cosas. Y dicen "ya hicimos su trabajo, ya la anotamos, ya tiene la vacante".*

Mónica, que colabora en el Coopa¹²⁵, afirmó que los chicos que se acercan al Centro *"son excluidos del sistema formal, por ahí les dijeron sos un burro..."*

Observamos que la fuerza de la "espacialidad" se presenta en los relatos bajo la forma de "marcas" que limitaron, moldearon las trayectorias y el horizonte mismo de lo deseado y lo posible. Desde esta perspectiva, puede pensarse que las expectativas están socialmente construidas y en lo que atañe al uso del espacio, pareciera ratificarse la afirmación de Bourdieu: es un ámbito en el que por excelencia se ejerce el poder y expresa las diferencias y distinciones materiales y simbólicas. (Bourdieu: 1993).

Encontramos que los relatos de Ana y Amalia le asignan al Estado y a otros actores un rol central en la "marcación" de las trayectorias, "marca" asociada al lugar de residencia y al éxito con que éstas han operado. Tal marcación colaboró en la construcción de un "adentro" y un afuera" y se expresó en las elecciones posibles de estas personas, donde irse de la villa operó como un mecanismo de mejora simbólica y económica.

Los distintos relatos pusieron de manifiesto el momento en que diversos agentes impusieron *una marca*, que no sin conflictos fue asumida por los otros. N. Elías, al analizar su "enfoque figuracional", sostiene que **dándole a un grupo un nombre malo, éste vivirá**

¹²⁵ Cooperativa de Producción y Aprendizaje. La Cooperativa fue creada en 1988 por un grupo de vecinos. Allí se brindan hasta la actualidad cursos y talleres – en su mayoría con salida laboral - a adolescentes a partir de los trece años.

según él¹²⁶. Por medio del enfoque figuracional, este autor intenta superar una visión individualista del estigma social, para demostrar que es un proceso colectivo antes que un prejuicio - como construcción parcializada del problema.

En los casos analizados, se observa que la mirada de los otros fue asumida como la mirada “verdadera” y, a la vez, definió las condiciones bajo las cuales los agentes se integraron en el ámbito laboral y educativo¹²⁷. En tal contexto, toma sentido el futuro deseado tanto por Amalia como por Ana. El único modo de escapar a las identidades socialmente atribuidas y legitimadas, se asocia a alejarse del espacio físico que las genera¹²⁸.

2.2) Quedarse por opción, quedarse por falta de opción

Entre quienes vieron como horizonte posible quedarse en la villa, encontramos una diferencia central. El compromiso político y la participación en ámbitos comunitarios definen posiciones divergentes entre quienes deciden quedarse en la villa por opción y a quienes el contexto no les ofrece otra alternativa. Si en un caso, el futuro posible coincide con el deseado, no ocurre lo mismo para quienes deciden quedarse en la villa por “falta de opción”. Fue el caso de Valeria, de 35 años, que volvió a Bolivia y luego regresó a la villa por dificultades económicas. Interrogada acerca de su futuro lugar de residencia, comentó:

“Ya no me atrevo a decir nada. Porque cuando las cosas nos iban bien, decíamos eso: “Ahorramos una plata, nos vamos a Bolivia y podemos ser independientes, no depender, y criar relativamente bien. Yo no quiero grandezas ni riquezas, que (mis hijos) sean hombres y mujeres de bien, pero que tengan relativa comodidad. Y no que estén en este medio. No”

¹²⁶ En el texto, Elías relata el ejemplo de los Burakumin, minoría étnica del Japón. Allí describe que éstos se autorrepresentan como “malos, sucios y feos.” (Elías: 1998: 101). Su análisis intenta repensar el prejuicio en términos colectivos; no individuales.

¹²⁷ Aquí resurge la centralidad de las organizaciones comunitarias para contrarrestar el peso negativo, el sesgo del Estado en su actuación. En el relato de Ana, fue el Cura quien la incentivó a hacer los estudios secundarios y la orientó en la inscripción.

¹²⁸ Del mismo modo, como vimos en los capítulos anteriores, la reproducción del discurso dominante para establecer distinciones entre vecinos (en especial el Cap. IV), tiende a reforzar – y a legitimar – esa caracterización negativa que les es socialmente atribuida. En términos de Champagne “*se habla de ellos más de lo que ellos mismos hablan, y, cuando se dirigen a los dominantes, tienden a emplear un discurso prestado, el que éstos emiten a su respecto*”. (Champagne: 1993: 55).

quería que vean esto. ¡Pero no! ¡Fracasé! Tuve que volver... En mi interior estaba contenta porque yo volvía a la villa, a mis cosas, pero ¿y mis hijos?"

En su caso, la decisión de quedarse en la villa fue porque no tuvo otra alternativa. Su mayor preocupación gravitó en torno de sus hijos, de su educación y formación como “hombres de bien”. Quedarse en la villa fue visto y vivido como un fracaso, mientras que su opción deseada (pero no posible) implicaba irse a Bolivia, ser “independiente”, como expectativa de mejora. A la vez, el barrio, sus organizaciones y relaciones constituyeron los lugares que le proporcionaron (aunque irregularmente) los recursos que necesitaron sus familias y ellos mismos para la sobrevivencia. Sin duda la historia de Valeria expresa una ruptura entre el futuro deseado y el posible; sus expectativas se inscribieron en un contexto de incertidumbre, vistas y vividas como un deterioro en relación con sus condiciones anteriores.

Distinto es el caso de quienes encontraron un compromiso –afectivo o político- con la villa, donde la opción de quedarse se asoció a otros intereses ligados a lo comunitario, a la existencia, sostenimiento y refuerzo de lazos sociales y afectivos. Muchas veces, vivir en la villa forma parte de un proyecto de vida construido en torno a la militancia político partidaria, por medio de la cual se han consolidado afectos. Es el caso de Tato, ex –representante de la villa, para quien la red de lazos familiares y afectivos complementaron las actividades políticas.

“Y después la vuelta no fue difícil, como el tango ese de Troilo, nunca me fui, siempre estoy llegando. Porque por más que no tenía una actividad, tengo amigos, seguía viniendo, mi hermana vivía acá al lado.”

También es el caso de Cecilia, que vivió en la villa desde los 80 y dio origen al comedor que preside hasta la actualidad.

“Yo prácticamente me crié acá, me quedo acá. Pienso en hacer terminar el estudio de mis hijos. Mi hijo dice: "Termino mis estudios y trabajaré, mi profesión yo lo voy a luchar de ejercer. Yo veo que no se puede, escucho que no se puede, pero voy a intentarlo de trabajar con lo que estoy estudiando. Y yo lo que pienso es que si anotan de nuevo para lo de las

viviendas, yo me voy a anotar y hacer terminar de estudiar a mis hijos. Y de ir a Bolivia no, porque tengo familiares, pero mi mamá, mis hermanos están acá, así que no.”

Nuevamente, surgió la preocupación por los hijos y su formación. El acceso a una vivienda nueva, que Cecilia asocia a una mejora económica, sería una forma de continuar en la villa aunque en mejores condiciones residenciales. Es la red de contención y de lazos afectivos y familiares la que le da un sentido a su decisión de quedarse.

2.3) Acceso a vivienda nueva versus mejora de lo construido

En el relevamiento realizado por la CMV en 1999, se preguntó a los jefes de hogar bajo qué opciones (habitacionales) se irían de la villa:

Cuadro XXX
Si le ofrecieran alguna de las siguientes opciones, se iría de la villa?

Opciones	%
No se iría	38%
Vivienda FONAVI	33%
Lote con materiales	8%
Crédito Hipotecario	6%
Lote con servicios	2%
Ignorado	13%
TOTAL	100%

Fuente: CMV. 1999.

Observamos que el 38% respondió que no se iría, mientras que un número similar pero menor, respondió que se iría de la villa por medio del acceso a una vivienda del FONAVI. En definitiva, el 49% de los jefes de hogar consideró la posibilidad de irse bajo diferentes alternativas ofrecidas por la CMV, aunque en mayor medida, por medio del acceso a una vivienda nueva. Recordemos que las operatorias restantes (lote con servicios y/o lote con materiales) no se implementaron en el Bajo Flores, por lo cual éstas resultaban prácticamente desconocidas para la mayoría de los vecinos en cuanto a qué implicaban, qué condiciones se impondrían, cuáles eran las consecuencias, etc.

Como vimos, el acceso a una vivienda nueva por medio de las operatorias de la CMV fue una opción presente para algunos. Sin embargo, distintos aspectos hicieron verla como una

opción no siempre posible de efectivizar. Aunque todos mencionaron el condicionante económico para el acceso a las viviendas, también surgió como obstáculo la certeza de que los únicos que pueden acceder a ellas son, en palabras de Florencia, los que “*tienen contacto con la política*”.

Asimismo, pareciera que las posibilidades efectivas de acceder a un departamento se asociaron al “derecho” inscripto en la trama de relaciones descritas en el capítulo IV y que definieron aquellas alternativas efectivamente disponibles para los agentes. De este modo, el acceso a una vivienda nueva no es considerado una alternativa posible (como en los casos de Florencia y Valeria), aunque tal vez deseable¹²⁹.

Por el contrario, el acceso a una vivienda fue una alternativa tangible para los delegados, si bien la preocupación gravitó en torno de las exiguas soluciones, que sólo se ofrecieron a un mínimo de familias.

En cuanto al relevamiento realizado por la CMV, observamos que ninguna de las alternativas ofrecidas contempló la mejora progresiva de la vivienda e infraestructura actuales, por medio de la regularización de dominio y la regulación del proceso de urbanización, a pesar de la vigencia de los lineamientos de radicar las villas de la ciudad.

Si la CMV no planteó como opción la de quedarse en el lugar, realizando mejoras a lo producido y existente, tampoco ésta fue una alternativa vislumbrada por los vecinos. El tema tuvo resonancia entre los delegados, y Federico fue el único que encontró algún sentido a las mejoras realizadas y a realizar en la villa por medio de la dotación de infraestructura y urbanización de la misma:

“En mi manzana todavía no hay apertura de calles, pero sí proyectos que hicimos hace tiempo con la manzana 23 y 24 por ejemplo, que se hizo, ¿no? Peleamos mucho. Porque después como hicimos un solo proyecto las manzanas 24, 23, 20 y 25, todas juntas para hacer una sola calle con salida hacia Bonorino, esto no se hizo, no se terminó, se hizo la mitad nomás... que se hiciera la calle, que se mejore el lugar donde estamos. Y yo creo que

¹²⁹ Debemos destacar que en las entrevistas realizadas, la opción de acceder a vivienda nueva sólo fue contemplada cuando fueron interrogados al respecto.

tiene sentido, no? Porque si se está mejorando, por ejemplo que a la gente que vive en la villa están poniendo los departamentos, y nosotros cuánto tiempo más vamos a tardar para salir de la villa, porque no hay suficientes departamentos para toda la villa, es verdad o no?"

Del relato de Federico, resulta interesante destacar dos cuestiones. Por un lado, que nuevamente, el proyecto presentado para la apertura de una calle (Bonorino) a la CMV no fue contemplado, a pesar de responder a un lineamiento de la radicación.

Por otro lado, la mejora de la infraestructura y del barrio en general fue entendida como una solución provisoria, en tanto “*van a tardar para salir de la villa*” por medio del acceso a un departamento. Entonces, porque no pueden acceder en lo inmediato a la vivienda es que toma sentido la mejora del barrio. La mejora de lo construido tiene sentido porque se demora la posibilidad en el corto plazo de **salir de la villa**.

En síntesis, pareciera que un sentido común respecto de la vida en la villa organizó todos los argumentos expuestos y organizó, por ende las alternativas disponibles: **quedarse o salir**. Tampoco la CMV le atribuyó importancia a la mejora de lo construido. Al menos el relevamiento organizó el margen de alternativas de acuerdo a criterios similares donde “quedarse” implica quedarse en las mismas condiciones. Pareciera que los contenidos que evocó la radicación (aún ambiguamente) no fueron apropiados ni instituidos, por lo cual aún parecen lejanas las oportunidades de vivir en la villa mejorando progresivamente las viviendas y el hábitat, a pesar de que éstas se hayan realizado y se sigan realizando y se reivindique a la hora de “liberar” espacio para la apertura de calles. En este mismo sentido, el único mecanismo de mejora efectiva en las condiciones de la vivienda y del hábitat es usualmente asociado al acceso a vivienda nueva y no a la mejora integral del territorio.

3) Alternativas colectivas: un futuro incierto

Tanto los delegados como los representantes de las organizaciones próximas a ellos, consideraron el futuro residencial, desde su lugar de representantes barriales. Así, ensayaron alternativas colectivas para pensar el futuro ofrecido a los vecinos y a sí mismos. En los relatos, subordinaron las preocupaciones por sus propias opciones a la búsqueda de una mirada colectiva del problema.

A pesar de ello, todos coincidieron en señalar las dificultades para construir una visión de conjunto y de sus posibles soluciones, pues ese “colectivo” fue individualizado por distintas vías. Como lo sostuvo Mónica, refiriéndose a los vecinos de la villa y de los distintos barrios lindantes, *“siempre hubo una rivalidad, como que no se toma conciencia que es todo Bajo Flores”*. En términos de Tato, los delegados *“no ven la resolución de conjunto”*.

Tampoco se visualiza un sentido único asignado a lo “colectivo”, lo cual da cuenta de las dificultades existentes para definir quiénes son, y cómo construir alternativas que enuncien una mirada del problema habitacional no restringida a su resolución individual. Son preguntas y respuestas abiertas, donde lo colectivo requiere ser llenado de algún sentido.

En sus interpretaciones, la falta de un proyecto colectivo, en cierta medida, arraiga en las prácticas de la CMV, que persigue “intereses contrapuestos” a los de los vecinos. Según Tato, *“hoy el norte se lo pone la CMV. Con su propio interés no tienen un plan de cómo hacer para darle la casa a las 6500 familias, van pensando de a 200, de a 100. Termina siendo un collage. No tenés una idea, un programa, un proyecto acabado de eso”*.

Desde su perspectiva, los delegados se subordinaron a los lineamientos dispuestos por la CMV, sin poder construir una mirada conjunta del problema habitacional que se contraponga a ella y ello se debió a motivos de diverso orden: el individualismo, los intereses particulares que predominan por sobre los intereses colectivos, etc.

Del mismo modo, los delegados describieron el modo como la CMV ofreció una alternativa parcial al problema habitacional, por lo cual no hubo un reconocimiento de la villa como conjunto.

Nora: también va a ser una pelea cuando empiece la autoconstrucción, porque todos vamos a querer nuestra casa...somos unas 7500 familias...y quieren edificar unas 60 casas en autoconstrucción: se van a matar.

Héctor: es el juego de ellos, que nos matemos entre nosotros.

Nora: Para ellos es eso, se hacen tanta cantidad para autoconstrucción que después se va a sortear con las familias que queden de autoconstrucción para que trabajen todos juntos y se terminen todas a la vez y después vamos a ver a quién le toque primero

Héctor: En esa, nunca estuve de acuerdo y no voy a estar de acuerdo tampoco...

Nora: Y al no saber la cantidad de tierras que tenemos nosotros, no se puede hacer proyecto, porque tenemos ganas que salga la gente...

Este relato permite analizar distintas cuestiones. En primer lugar, las posibilidades de colectivizar los reclamos se subordinan a las disposiciones estatales (...*que nos matemos entre nosotros*). La concepción de los delegados es coincidente con la de Tato: el Estado es responsable de las dificultades que enfrentan para construir y resignificar el sentido atribuido a los reclamos colectivos. Sin embargo, y como fue analizado antes, el discurso de los delegados está sumergido en la misma división que denuncian en la práctica estatal. Resurge en el relato la visión secesionista descrita antes en la que, en este caso Nora, se diferencia de sus representados (*“se van a matar”*). Sin duda, debe resultar complejo pensar el problema en términos distintos de los que plantea la CMV, en tanto su propia argumentación reproduce el supuesto de distinción entre “ellos” y “nosotros”.

En segundo lugar, las alternativas se plantearon nuevamente oponiendo “adentro” y “afuera”: *“tenemos ganas que salga la gente”*, ratificando, nuevamente los sentidos asignados a los lugares de residencia. A la vez, la “solución” al problema habitacional se subordina al acceso a viviendas nuevas.

A las dificultades que ellos mismos mencionaron para construir “una visión de conjunto” se suman los obstáculos que impuso en particular la CMV para que tal visión resulte viable. Por el contrario, sus intervenciones pasadas (pero también las futuras, como es el proyecto de autoconstrucción) agregan elementos a las divisiones y fracturas en la lucha por el acceso a los recursos estatales.

Si por un lado es difícil reconocer la existencia de un colectivo, ello se asocia a las dificultades para definir a los habitantes como un grupo con intereses similares. A partir del análisis realizado en los capítulos anteriores, es posible pensar que se reconocen diferencias que se hacen valer para disputar el acceso a la vivienda. Como hemos visto, las distintas posiciones que ocuparon en esa categorización (estatalmente legitimada) también reorganizaron las opciones disponibles para cada uno de ellos. **En apariencia se observa una**

creciente diferenciación que llevó a aplicar las mismas reglas de desposesión vigentes – y denunciadas – acerca de la intervención estatal.

Sin embargo, todos consideraron un logro colectivo la sanción de la ley 148, la reducción de los montos de las cuotas a pagar y el período de gracia para los adjudicatarios de viviendas nuevas. También se logró que la experiencia se replicara en otras villas de la ciudad que se encontraban en condiciones similares. En esas experiencias radica el sentido atribuido a lo colectivo y se constituye en un camino fértil para reivindicar intereses conjuntos.

De este modo, en la urgencia por llenar de sentido “lo colectivo” parecieran surgir dos órdenes de problemas. Por un lado, se plantea la necesidad de colectivizar aquello que con fuerza se impuso como cuestión individual – familiar y que hasta ese momento (en las adjudicaciones) fue interpretado y resuelto imponiendo y haciendo valer las diferencias, avaladas estatalmente. Simultáneamente, el desafío implica colectivizar un problema que fue parcializado (individualizado) por la vía del derecho¹³⁰.

Por otro lado, se trata ver de qué modo se disputan alternativas tendientes a deconstruir la oposición (reforzada de múltiples formas) entre la villa y la ciudad; el estado y la sociedad, etc., pues subordinan las alternativas disponibles a residir dentro o fuera de ella. El período analizado pareciera abrir nuevos debates y problematizaciones, al menos discrepantes respecto de quiénes son los residentes del barrio y cómo negocian su relativa autonomía.

Conclusiones

En primer lugar, no encontramos expectativas residenciales únicas, aunque todos los agentes apelen a la diferencia entre irse y quedarse de la villa como medio de mejora material y simbólica. De hecho, estos términos resultan ilustrativos, pues expresan las

¹³⁰ “*El proceso histórico en que el Estado capitalista se constituyó en monopolio de la producción del derecho es el mismo en que el derecho es separado de lo político. Esta separación (...) está inscrita en estructuras normativas e institucionales del derecho. Estas se asientan en general en el concepto de sujeto que, en su polisemia contradictoria (sujeto = ser autónomo / sujeto = súbdito) significa tanto la titularidad de derechos como la sumisión a deberes. En cualquier caso, la titularidad y la sumisión son individualizadas y, por esta vía,*

fronteras que se han construido, mostrando su eficacia al desplegarse el margen de opciones disponibles para ellos. Ello no implica que todos vean como escenarios posibles una u otra alternativa, sino que hay un reconocimiento tácito de que constituyen opciones que delimitan mundos distintos. Como vimos, los sentidos atribuidos al lugar de residencia presentan una eficacia simbólica reconocida, apropiada (y a veces cuestionada) por la mayoría. Nuevamente, los relatos se organizaron sobre el supuesto de la confrontación y separación entre dos ámbitos.

En síntesis, observamos que los argumentos de los agentes no se elaboran en el vacío. Hay una resignificación permanente del sentido asignado a los otros y a sí mismos. El Estado y sus instituciones les devuelve la imagen de “mundos distintos”. No pareciera tratarse de agentes que toman “pasivamente” esas imágenes para atribuirse (y atribuir a los otros) su identidad. Como sostiene Bauman “*la imagen que cuenta con más posibilidades para captar la naturaleza de las identidades políticas es la del torbellino en lugar de la isla.*” (Bauman: 2002: 80).

Finalmente, no se vislumbró como alternativa mejorar el lugar, pese a que éste sea el contenido central de una política de radicación. Se deriva de lo anterior que “quedarse” en la villa significa, para la mayoría de sus residentes, permanecer en las mismas condiciones. Nuevamente, observamos que la radicación no ha tomado un sentido unívoco ni ha sido apropiado por los agentes.

CONCLUSIONES GENERALES

El análisis realizado intentó reconstruir el proceso de implementación de la política de radicación de villas entre 1984 y 2000 en una villa de la Ciudad de Buenos Aires.

El tipo de abordaje propuesto requirió recuperar los sentidos que orientaron y redefinieron las prácticas de los agentes, en relación con la formación de la villa del Bajo Flores y del sujeto legítimo de asistencia. Por ello, la centralidad de pensar la implementación de una política social en términos de un proceso. Este sólo pudo ser reconstruido por medio de la investigación empírica, aprehendiendo aquellas configuraciones de prácticas y relaciones que habilitaron el surgimiento de acontecimientos y contextos particulares en la actuación socio – estatal.

En relación con lo anterior, este trabajo pretende aportar elementos a la metodología propuesta. El análisis realizado permitió dar cuenta de los distintos momentos en los que los actores intervinientes redefinieron la política y el proceso en su conjunto. Acompañando los resultados obtenidos por A. Minteguiaga, vemos en qué medida este enfoque recupera *“el carácter político, histórico y disruptivo (en tanto invención) de todo proceso de intervención estatal. Así, partiendo de la idea de que las políticas estatales se constituyen en procesos de construcción / determinación, buscamos dar cuenta de los diferentes niveles productivos que articula y de su complejidad”*. (Minteguiaga: 2003: 355) .

La organización de la exposición – pasado, presente, futuro; trayectorias, prácticas y expectativas – pretendió recuperar aquellos momentos que redefinieron las condiciones de actuación del entramado de actores, en relación con la producción del barrio y con la definición de los sujetos “beneficiarios” de la política. En definitiva, se observó que todo el tiempo se formuló – implementó y redefinió la política y que todos participaron de dicho proceso (Chiara; Danani: 2001: 332), aunque cada uno de ellos con posibilidades distintas de constituir “necesidades” en políticas.

Aunque con características particulares en los 80 y los 90, observamos un deterioro en las condiciones habitacionales en la ciudad. Las políticas urbanas y de vivienda, por su parte,

no lograron revertir estos procesos y por el contrario, parecieran haberlos agudizado. Ambas expresaron en qué medida, en el período bajo análisis, la ciudad se instituyó por medio de distintos mecanismos – y habilitado por distintas condiciones - en un objeto de negocios. Del mismo modo, se evidenció una “elitización” de los criterios de acceso a los recursos FONAVI y una rigidización de las operatorias contempladas por éste. Por esta razón también la política de radicación de villas fue relegada en términos presupuestarios y quedó encerrada entre la falta de tierras y de presupuesto propio y la urgencia por reconocer la legitimidad del reclamo de los residentes por permanecer en las tierras ocupadas. Así, la política de radicación de villas mantuvo un contenido ambiguo y su refuerzo y convalidación a lo largo de dos décadas pareciera haber sido el resultado de los intereses (distintos) puestos en juego para defenderla. Dos décadas después de originada la política de radicación, se plantearon nuevas dificultades a su implementación y, explícitamente, a la puesta en práctica de la ley 148. Estos conflictos y contradicciones fueron de origen legal, pero también fueron producto de las transformaciones ocurridas a lo largo de dos décadas en la problemática habitacional.

Vimos también que el **contexto de expropiación** en la política urbana y habitacional reasignó las responsabilidades públicas y privadas en la satisfacción de necesidades (de reproducción). Del mismo modo, el “vacío de sujeto” contenido en las prácticas estatales, así como la concepción de que sus intervenciones beneficiaron a “otros” fueron resignificados por los vecinos. Así, si por un lado se enfatizó en el aporte familiar y comunitario en la formación del barrio, también se redefinieron los contenidos de los reclamos al Estado y se asumió como cuestión de orden “privado” el acceso a distintos recursos para la satisfacción de las necesidades, ante condiciones adversas de trabajo y de vida. Así, vimos, por un lado, que la actualización de dos proyectos contrapuestos para la ciudad y sus habitantes se sostuvo y actualizó por medio de la difusión de distintos *rumores* relativos al destino de las tierras, en especial durante los primeros años de democracia.

Del mismo modo, en relación con las expectativas asociadas al futuro residencial, los vecinos no vislumbraron como alternativa “mejorar el lugar”, pese a que éste sea el contenido central de una política de radicación. Así, “quedarse” en la villa implicaría permanecer en las mismas condiciones y la mejora de las viviendas y el hábitat no resultaron en un modo de mejora en las condiciones de vida futuras.

Por su parte, **las características de la democracia excluyente**, establecieron el tipo de vínculos que predominaron entre agentes estatales y vecinos de la villa, delineando la calidad de las relaciones, de la participación y de la representación. Lo antedicho puso en primer plano dos órdenes de problemas asociados a las prácticas resultantes. Por un lado, se evidenciaron transgresiones en diversos aspectos asociados a un elemento constitutivo del orden capitalista: la legalidad de las acciones y prácticas estatales. Por añadidura, estas transgresiones fueron habilitadas en condiciones político - institucionales particulares, asociadas a la mercantilización y despolitización de la política tradicional (Pucciarelli: 2000).

Finalmente, un elemento que organizó buena parte de los relatos y prácticas, a lo largo de todo el estudio, se asoció al uso social asignado al espacio, que definió condiciones particulares a la política tanto como a los sujetos: a sus trayectorias, prácticas y expectativas residenciales. En definitiva, vimos cómo los distintos agentes sostuvieron y reforzaron esta división “de sistemas” – entre la villa y la ciudad; entre el Estado y los vecinos. Si desde la CMV predominó la visión “*urbanística*”, en la interpretación de algunos delegados, predominó la visión “*secesionista*”, que los diferenció de sus “representados”, a quienes se les atribuyeron atributos particulares que reprodujeron la visión “hegemónica” de la población villera. Del mismo modo, las alternativas residenciales vislumbradas por los agentes, se organizaron a partir de “salir” o quedarse en la villa, como reconocimiento tácito de que constituyen opciones que delimitan mundos distintos.

Así, el sentido común y los diversos relatos se organizaron sobre el supuesto de la confrontación o la relación entre dos ámbitos *separados*. En definitiva, el desconocimiento mutuo devino en una estrategia de separación, de disputa, de reivindicación de intereses

Del análisis realizado se deriva una consecuencia teórico-metodológica importante, como es el desmoronamiento del supuesto que la población residente en villas conforma un grupo indiferenciado. Por el contrario, encontramos que ésta se compone de un espacio social, donde las diferencias de intereses se hacen ver y valer, en especial para la definición de los destinatarios legítimos de las asignaciones y de los recursos provistos por el Estado.

Tampoco encontramos expectativas únicas, aunque la mayoría de los agentes apele a la diferencia entre irse y quedarse de la villa como medio de mejora material y simbólica.

Finalmente, surge del análisis una consecuencia político-práctica asociada al proceso de participación, elemento fundamental para sostener la legitimidad de las acciones y la credibilidad en la transparencia de los actos. Como vimos, aunque los actos fueran transparentes y justos, una sombra de duda se extendió desde la experiencia histórica de los sujetos. Esta consideración remite a la necesidad de incorporar a los “destinatarios” en el diseño de las políticas y a redefinir la usual conceptualización de los beneficiarios pasivos y receptores de asistencia estatal. Como vimos antes, esta concepción tiende a redoblar la posición subordinada de los sectores populares.

Parafraseando a Signorelli, esta es nuestra pequeña y modesta contribución para denunciar la “*dinámica por medio de la cual se producen y reproducen la dominación y la subordinación*”, (Signorelli, 1983) y esperando contribuir a su eliminación.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Auyero, Javier (2001): La política de los pobres. Las prácticas clientelísticas del peronismo. Manantial, Buenos Aires.
- Bauman, Zygmunt (2002): La cultura como praxis. Paidós, Barcelona.
- Blaustein, Eduardo (2001): Prohibido vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura. Comisión Municipal de la Vivienda. Buenos Aires.
- Borja, J.; Castells, Manuel (2000): Local y global: La gestión de las ciudades en la era de la información. Taurus, Madrid.
- Bourdieu, Pierre (2001): Las estructuras sociales de la economía. Manantial, Buenos Aires.
- Bourdieu, Pierre (1993): La miseria del mundo. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Bourdieu, Pierre (1990): Sociología y cultura. Grijalbo, México.
- Bustelo, E.; Minujín Ed. (1998): Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes. Unicef. Cuadernos de debate. Santillana. Buenos Aires.
- Campanini, Silvana; Neufeld, María Rosa: Protagonismo político y clientelización en el proceso de relocalización de una villa miseria. En Grassi, Estela Coord. (1996): Las cosas del Poder. Acerca del Estado, la política y la vida cotidiana. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Carciofi, R.; Beccaria, L. (1999): Desafíos de la descentralización. Educación y salud en Argentina y Chile.
- Castel, Robert (1995): La metamorfosis de la cuestión social. Paidós, Buenos Aires.
- Castells, Manuel (1991): El auge de la Ciudad dual: teoría social y tendencias sociales. En Revista ALFOZ. Número 80. Madrid.
- Castells, Manuel (1974): La cuestión urbana. Siglo XXI Editores (para la 15ª edición año 1999), Madrid.
- Catenazzi, Andrea; Guzzo, Alejandra (1992): Política de vivienda. La operatoria FONAVI desde 1977 hasta 1992. Programa de Estudios y Asistencia técnica a Municipios. SECyT. FADU UBA.

CELS - SERPAJ (2000): Presentación ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Cuestiones a considerar e la evaluación del Segundo Informe de Argentina en cumplimiento de los Artículos 16 y 17 del Pacto. Documento coordinado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) con la colaboración del Servicio Paz y Justicia (Serpaj)

Champagne, Patrick: La visión mediática. En Bourdieu, Pierre (1993 //1999 1ra. Ed. En español) La miseria del mundo. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Clichevsky, Nora (2002): Tierra vacante en ciudades latinoamericanas. Nora Clichevsky editora. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Massachussets.

Clichevsky, Nora (2000): Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. CEPAL – ECLAC. Santiago de Chile.

Clichevsky, Nora (1997): Regularización dominial: ¿solución para el hábitat popular en un contexto de desarrollo sustentable? En: Cuenya, Beatriz; Falú, Ana: Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina. CEA-CBC. UBA. Buenos Aires.

Clichevsky, Nora (1996): Política Social Urbana. Buenos Aires, Espacio Editorial.

Comisión Municipal de la Vivienda (1996): Informe de Promoción y Desarrollo Social en las Villas de la Ciudad. Buenos Aires.

Comisión Municipal de la Vivienda (1999): De aquellas Villas a estos Barrios. Buenos Aires.

Comisión Municipal de la Vivienda (1987): Plan Piloto Villa 6. Buenos Aires.

Coraggio, José Luis (1999): Política social y economía del trabajo. Alternativas a la política neoliberal para la ciudad. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires

Coraggio, José Luis (1993): Del mercado informal a la economía popular. Instituto Fronesis. Quito, 1993.

Cravino, María Cristina (2002): las transformaciones de la identidad villera. Buenos Aires, Mimeo.

Cravino, María Cristina (2000): Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989 y 1996. Entre autonomía y clientelismo. www.naya.org.ar/congreso/ponencia2-11.htm.

Cravino, María Cristina (2000): La política de radicación de villas. El caso de la ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires, Mimeo.

Cuenya, Beatriz (1997): Descentralización y política de vivienda en Argentina. En: Cuenya, Beatriz; Falú, Ana (1997): Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina. CEA-CBC. UBA. Buenos Aires.

Cuenya, Beatriz (1993): Programa de radicación e integración de villas y barrios carenciados de la Capital Federal. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Danani, Claudia; Chiara, Magdalena (2000): Algunas reconceptualizaciones de la gestión como cuestión clave en la formación de recursos humanos en Política Social. En Hintze, Susana Coord. (2000). Estado y sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del Siglo XXI. Colección CEA nro. 27. Eudeba. Buenos Aires.

Danani, Claudia (1996): Algunas precisiones teóricas sobre la política social como campo de estudio y la noción de población objeto. En: Susana Hintze (1996): Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico. Colección CEA-CBC nro. 11. Buenos Aires.

Dávolos P.; Jabbaz M y Molina, E. (1987): Movimiento villero y Estado (1966-1976). CEAL, Buenos Aires.

Dirección de Estadística y Censos (1991). La población residente en villas en la Ciudad de Buenos Aires. Su magnitud, localización y características. Transformaciones en el período 1960-1991. Serie metodológica nro. 8 – Diciembre.

Elías, Norbert (1998) La civilización de los padres y otros ensayos. Ediciones Vitral – Norma, Bogotá.

Equis Consultora (1998): Villas de emergencia porteñas durante la convertibilidad. Perfil socioeconómico y evolución. Familias, hogares y Población. 1991-1998.

Esping Andersen, Gosta (1993): Los tres mundos del Estado de Bienestar. Ediciones Alfons de Magànim, Valencia, 1993.

Fara, Luis (1989): Luchas reivindicativas urbanas en un contexto autoritario. Los asentamientos de San Francisco Solano. En Jelín, Elizabeth Coord.: Los nuevos movimientos sociales. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.

FONAVI: Auditorías FONAVI 2001. Informe Síntesis. Dirección de Control de Gestión del FONAVI, Dirección Nacional de Programas Habitacionales, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Obras Públicas, Presidencia de la Nación.

FONAVI: Auditorías FONAVI 1997. Informe Síntesis. Buenos Aires

Foucault, Michel (1975): Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión. Siglo XXI editores. 17ª. Edición: 1989, Buenos Aires.

Gazzoli, Rubén (2000): Pobreza y techo. En Revista de Arquitectura (SCA) nro. 198. Septiembre.

Giddens, Anthony (1995): La constitución de la sociedad. Amorrortu Ediciones. Buenos Aires.

Gonzalez María Alejandra (1994): Aportes conceptuales y metodológicos para la formulación de programas sociales de nivel local. PRONATASS/UBA Planificación y Gestión de Políticas Sociales. Carrera de Posgrado. Trabajos finales. Gob. ARG/BIRD/PNUD. Buenos Aires.

Grassi, Estela (2003a): Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I). Espacio Editorial, Buenos Aires.

Grassi, Estela (2003b): Política, cultura y sociedad. La experiencia neoliberal en la Argentina. En: Lindemboim J. Y Danani C. (Coord.): Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada. Biblos. Buenos Aires.

Grassi, Estela (1999): Políticas y problemas sociales en la construcción del estado neoliberal asistencialista. Argentina 1990-1998. Tesis doctoral. Facultad de Filosofía y Letras. UBA.

Grassi, Estela; Hintze, Susana; Neufeld María Rosa (1994): Políticas sociales. Crisis y ajuste estructural. Espacio Editorial, Buenos Aires.

Grassi, Estela Coord. (1996): Las cosas del poder. Acerca del Estado, la política y la vida cotidiana. Editorial Espacio, Buenos Aires.

Grassi, Estela (1992): Estado, acumulación del capital y legitimación política. El marco del proceso de privatización de la vida. En Publicar – En Antropología y Ciencias Sociales nro. 1. Buenos Aires.

Grassi, Estela: “La Familia. Un objeto polémico. Cambios en la dinámica familiar y cambios de orden social”. En: Neufeld, María Rosa y otros (1998): Antropología social y política: hegemonía y poder: el mundo en movimiento. Buenos Aires, Eudeba .

Grillo, Oscar; Lacarrieu, Mónica, Raggio, Liliana (1995): Políticas Sociales y Estrategias Habitacionales. Editorial Espacio, Buenos Aires.

Gutierrez, Juan (1999): La fuerza histórica de los villeros. Testimonio. Jorge Baudino Ediciones, Buenos Aires.

Harvey, David (2000): Reinventar la geografía. Entrevista con David Harvey. En New Left Review nro. V. Noviembre – Diciembre de 2000: Globalización, Políticas de Bienestar e incremento de la desigualdad. Madrid, España.

Harvey, David (1977): Urbanismo y desigualdad social. Madrid, Siglo XXI Editores.

Isuani, Ernesto (1989): Estado democrático y política social. Eudeba, Buenos Aires

Jelín, E. (1989): Los movimientos sociales en la Argentina contemporánea: una introducción a su estudio. En: Jelín, E. (Comp.): Los nuevos movimientos sociales. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.

Kowarick, Lucio (1993): Ciudad & ciudadanía. Análisis de metrópolis del subdesarrollo industrializado. En Revista Nueva Sociedad. Caracas.

Kymilcka, Will (1993): El retorno al ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía. En: La política # 3. Revista de estudios sobre Estado y Sociedad

Lindenboim, Javier (2003): El mercado de trabajo en la Argentina en la transición secular: cada vez menos y peores empleos. En Danani, Claudia; Lindenboim, Javier (Coord.) : Entre el trabajo y la política. Las reformas de las políticas sociales argentinas en perspectiva comparada. Editorial Biblos, Buenos Aires.

Merklen, Denis (2000): Vivir en los márgenes. La lógica del cazador. En: Desde abajo, la transformación de las identidades. UNGS Biblos. Buenos Aires.

Mignaqui, Iliana; Elguezábal, Liliana (1997): Reforma del Estado, políticas urbanas y práctica urbanística. Las intervenciones urbanas recientes en Capital Federal: entre la ciudad global y la ciudad excluyente. En: Hilda Herzer (Comp.): Postales urbanas del final del milenio. Una construcción de muchos. Colección Sociedad nro. 8. Instituto de Investigaciones “Gino Germani”, Facultad de Ciencias Sociales. Oficina de Publicaciones del CBC. UBA. Buenos Aires.

Mintegiuga, Analía (2003): El proceso de implementación del tercer ciclo de la educación general básica en el conurbano bonaerense, en el contexto de la reforma educativa. El caso de tres escuelas públicas del Partido de Morón. Tesis de Maestría en Políticas Sociales, Universidad de Buenos Aires. MIMEO.

Minujín, Alberto (1998): Vulnerabilidad y exclusión en América Latina. En Bustelo, E.; Minujín Ed.: Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes. Unicef. Cuadernos de debate. Santillana. Buenos Aires.

Minujín, Alberto (1992): Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina. Buenos Aires, Unicef-Losada.

Monza, Alfredo (1993): La situación ocupacional argentina. Diagnóstico y perspectivas. En Minujín (Comp.). Desigualdad y Exclusión. Unicef – Losada, Buenos Aires.

Novick, Susana (2000): Políticas Migratorias en la Argentina. En: Oteiza, Enrique; Novick, Susana; Aruj, Roberto: Inmigración y discriminación. Políticas y discurso. Trama Editorial / Prometeo Libros. Buenos Aires.

Nun, José (1998): Mirando al futuro: Una nueva visita a la tesis de la masa marginal. Mimeo

Oszlak, Oscar (1991): Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano. Cedes-Humanitas, Buenos Aires.

Pirez, Pedro (1994): Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad. CEAL. Colección Sociedad y Cultura. Buenos Aires

Plan Urbano y Ambiental: Buenos Aires. Prediagnóstico territorial y propuesta de estrategias. Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Diciembre de 1997. Buenos Aires

Pucciarelli, Alfredo (2002): La democracia que tenemos. Declinación económica, decadencia social y degradación política en la Argentina actual. Libros del Rojas, Serie extramuros nro. 4. Buenos Aires.

Pucciarelli, Alfredo (2001): El regimen político de las democracias excluyentes. El caso de la República Argentina. Mimeo.

Revista Grandes Debates Nacionales Nro. 8: "Migraciones, racismo, xenofobia. Los que siguieron llegando". Colegio Nacional de Buenos Aires – Página / 12. Buenos Aires, 2001.

Revista La otra cara del Bajo. Año 2 nro. 4. Noviembre de 2002

Revista La otra cara del Bajo. Año 1 nro. 2. Febrero de 2002

Rodriguez, María Carla (1998): Consecuencias del proceso de reestructuración estatal en la política habitacional. Dos estudios de caso. Informe de Avance, Instituto Gino Germani. Buenos Aires. MIMEO

Rubinich, Lucas (1998): Con los pies en la tierra: notas sobre dos experiencias de campo. En Revista Apuntes de Investigación del CECYP. Año II nº 2/3. Buenos Aires, Noviembre.

Soja, Edward (1987): La espacialidad de la vida social: hacia una re teorización transformativa. MIMEO.

Sousa Santos, Boaventura de (1998a): De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad. Siglo del Hombre Editores / Universidad de los Andes, Bogotá, 1998.

Sousa Santos (1998b): El Estado, el derecho y la cuestión urbana. En Neufeld M.R.; Grimberg, M. y otros (Comp.): Antropología Social y Política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento. Eudeba, Buenos Aires.

Tamayo Saez Manuel (1997): “El análisis de las políticas públicas”. En Bañon Rafael y Carrillo Ernesto (Comps.): La nueva Administración Pública. Alianza Universidad, Madrid.
Topalov, Christian (1979): La urbanización capitalista. Edicol, México.

Topalov, Christian (2004): Da questao social aos problemas urbanos: os reformadores e a populaçao das metropolis em principios de século XX. En Claudia Danani (Comp.): Política social y economía social: debates fundamentales. UNGS / OSDE / Altamira Editores. Buenos Aires.

Torrado, Susana (2003): Historia de la familia en la Argentina moderna (1870-2000). Ediciones De La Flor. Buenos Aires.

Torrado, Susana (1992): Estructura social de la Argentina: 1945-1983. Ediciones de la Flor (Segunda edición: 1992). Buenos Aires.

Torres, Horacio (1999): Diagnóstico Socioterritorial de la Ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires y su contexto metropolitano. CoPUA – FADU UBA. Buenos Aires.

Varios Autores (2000): Noventa años de vivienda social en la ciudad de Buenos Aires. FADU UBA. Buenos Aires.

Wacquant, Loïc (2001): Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a principios de milenio. Manantial, Buenos Aires

Yujnovsky, Oscar (1984): Claves Políticas del problema habitacional argentino 1955-1981. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Bibliografía consultada

- Agostinis Silvia (1992): Las tomas de tierras en el Gran Buenos Aires: una lectura desde los movimientos sociales. PROHA, Buenos Aires.
- Beccaria, Luis y López, Néstor Comp. (1996): Sin trabajo. Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina. Unicef – Losada.
- Bourdieu, Pierre (1995): Respuestas. Por una antropología reflexiva. Grijalbo, México.
- Bourdieu, Pierre (1991): El sentido práctico. Taurus, Madrid.
- Carman, María (2002): Lecturas sobre el doble movimiento de identidad en ocupantes ilegales del barrio del Abasto. VII Jornadas Regionales de Investigación en Humanidades y Ciencias Sociales. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales, San Salvador de Jujuy. Mimeo.
- Castel, Robert (1996): La dinámica de los procesos de marginalización. En Revista TOPIA, Año I nro. II. Agosto, Buenos Aires.
- Cravino, María Cristina (2001): La propiedad de la tierra como un proceso. Buenos Aires, Mimeo.
- Esping Andersen, Gosta (1996): Después de la Edad de Oro: el futuro del Estado Benefactor en el nuevo orden mundial. En Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales nro. 142. Julio-Septiembre de 1996 – Vol. 36.
- Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat – FTV: La tierra es nuestra. Hacia una política de Tierra, Vivienda y Hábitat. Análisis y propuestas de los trabajadores y organizaciones territoriales. Instituto de Estudios y Formación de la CTA. Buenos Aires, Junio de 2001.
- Grassi, Estela (2000): Variaciones en torno a la exclusión. ¿de qué integración hablamos?. MIMEO, Buenos Aires.
- Herzer, H.M.; Di Virgilio, M.; y otros (1997): “Aquí está todo mezclado...” Percepciones de familias ocupantes de inmuebles en Buenos Aires sobre su situación habitacional. En: Revista Mexicana de Sociología nro. 4 / 97. Instituto de Investigaciones sociales. UNAM, México.
- Merklen, Denis (1991): Asentamientos de La Matanza. La terquedad de lo nuestro. Editorial Catálogos, Buenos Aires.

Rosanvallon Pierre (1995): La nueva cuestión social. Manantial. Buenos Aires.

Silva, Armando (1993): Imaginarios urbanos: Bogotá y Sao Paulo: cultura y comunicación urbana en América Latina. Tercer Mundo Editores. Bogotá.

Varios autores (1998): Logement et habitat. L'état des savoirs. Ed. La Découverte. Paris, 1998.

Yujnovsky, Oscar (1984): Sectores populares y política estatal de vivienda. Argentina 1976-1981.

ANEXOS

Nota de campo. Reuniones “de consenso” – Octubre a noviembre de 1999.

Las notas tomadas durante las reuniones, resultan ilustrativas al momento de dar cuenta cómo piensan los agentes involucrados el espacio habitado y a sus habitantes. El contexto en que tales encuentros se desarrollan, debe ser tenido en cuenta a la hora de interpretar los términos en que se plantea la negociación. Probablemente de no ser 1999 un año electoral, las reuniones no se hubieran realizado, ni hubieran tenido lugar los acontecimientos que siguieron, especialmente la sanción de la ley 403, como destacamos en el capítulo IV.

Del diálogo transcrito participaron un técnico (arquitecto) de la CMV, el Gerente de Promoción Social Urbana de la CMV (representante de la gestión política del radicalismo en la Ciudad), uno de los Sacerdotes de la villa y la Defensora del Pueblo de la Ciudad, junto a uno de sus asesores. En ella, se presentaron distintos planos de la villa y las trazas de calles que la CMV se dispone a abrir. La cita pertenece a la primera de las cuatro reuniones que tuvieron lugar en la villa entre octubre y noviembre de 1999

Arquitecto (CMV): Uno de los problemas graves que tiene la villa es que las redes están colapsando constantemente. Y esto es a pedido de las empresas que les resulta imprescindible para la trama de la red cloacal.

Defensora del Pueblo: Porque lo pedía el Club San Lorenzo

Arquitecto: (...) [Hay un] problema muy manifiesto sobre la calle Varela y sobre Perito Moreno. Las cloacas desbordan. Se solucionaría el tema de la red cloacal en la villa. Poder cerrar todo este circuito...(muestra un plano, sólo visible y descifrible para quienes se encuentran más cercanos a él) (...) Acá hay una cosa que responde a una cuestión física y no de sentimiento.

(Asesor de la Defensora): El arquitecto nombra tramas, cloacas, pero ¿Cuál es el criterio de la traza de las calles (a abrir)? Hay inquietud de los vecinos si hay alguna explicación con respecto a esta traza.

Arquitecto: [Existe la] posibilidad de replantear las propuestas por nosotros, a partir de estas reuniones, [hay] ordenanzas y decisiones de los legisladores acerca de las trazas. [las] Propuestas [son] de apertura de la vía pública. La sorpresa que hemos tenido es que hay alrededor de 5700 familias. Al principio las trazas no afectaban a nadie. Nosotros no podemos pedir la modificación de la ley.

Defensora: nosotros podemos modificar la ley

Arquitecto: La idea es charlarlo, para eso hicieron las reuniones. (...). Todo lo que se les está contando es una propuesta, no es una imposición. Nuestra propuesta es la liberación de la prolongación de Torres y Tenorio, de Barros Pazos, beneficiaria de un crédito, loteo, consolidación, viviendas colectivas, prolongar Janer porque la construcción de las viviendas necesita una salida a la vía pública (como pasa en el Barrio Rivadavia II) En etapa de estudio no sólo la apertura sino generar nuevos espacios libres para la liberación de esta manzana (27) y la otra sería la 9. La 9: con el menor esfuerzo tener más logros.

Sacerdote: [la] liberación de la manzana 9 tiene que ver con el ensanche de la Perito Moreno. Es novedoso, tenemos que reconocerlo, que los encargados estén frente a nosotros. Ya antes comenzamos a plantear la apertura de la calle Janer. Los vecinos hicieron una contrapropuesta. La CMV con esta gestión plantó las cosas. Vamos a seguir hablando pero en concreto necesitamos saber cómo van a hacer para que podamos acceder a estas casas. Hay que acreditar \$ 800 de ingresos y pagar \$ 180 mensuales. Le quiero decir que cuando uno ve un plano alejado de la villa (...) la propuesta es “movamos todo”. Nos tenemos que mover todos en casas que construyeron ustedes en la medida en que haya tierras libres.

Gerente (CMV): Como órgano ejecutivo no podemos más que acatar lo que establece la legislatura. La planta urbana responde a lo que se determinó en el año 91. Traemos la propuesta de la modificación de la trama futura de la villa.

Defensora: Que la podemos modificar.

Gerente: Quisiéramos hacer la obra sin tener que molestar a nadie. Los invito a que trabajemos juntos y que veamos el cambio de la ordenanza, y puede ser anulada la ordenanza por la ley. [Podemos] ver la nueva trama para el próximo jueves.

Asesor de la Defensora: Propuesta de tratar de flexibilizar el proyecto y que menos gente tenga problemas. Preguntar sobre el uso de las plazas. Conocer, Ernesto nos comentó ampliar el proyecto al conocimiento de la gente

Sacerdote: (...) Para que esto sea confiable, tenemos que demostrar que estas calles fueron hechas con algún consenso. Yo no entiendo que la ordenanza les marque cómo se construye acá adentro. Nos están pidiendo participar cuando ya tenemos las papas quemando entre las manos. Ya no hay mucho diálogo posible. (cuenta lo que pasó en el caso del Barrio Rivadavia II, generando la lucha de pobres contra pobres).

Gerente CMV: Ustedes son el pueblo y nosotros tenemos que obedecer a lo que determine el pueblo. En lo que refiere a vivienda social estamos tratando de bajar a la mínima el precio de construcción del m². La vivienda que se está construyendo, no les puedo decir qué costo tiene porque no lo conozco. Los préstamos se hacen a través de FONAVI. De todos los emprendimientos no pueden superar el 20% de los ingresos de la familia.

Sacerdote: Las condiciones las ponen ustedes entonces.

Gerente: Las impone el FONAVI. No están fijadas las mínimas ni las máximas. No todos van a acceder a un departamento. Pueden ser relocalizados dentro del propio barrio.

Legislación vinculada a la política de vivienda de sectores de bajos recursos

Fecha	Tipo Leg.	Nro.	Contenidos
24/02/67	Ley	17.174	Creación de la Comisión Municipal de la Vivienda
27/08/74	Ordenanza	28.297	Aprobación Barrio Pte. Rivadavia
27/08/74	Ordenanza	39.907	Deroga Ord. 33.327 y Decretos Municipales 5582/77
02/06/77	Ley	21.581	FONAVI
02/06/77	Ley	23.073	FONAVI
31/01/84	Ordenanza	39.753	Deroga Ord. 23.632 y 34.290 y 33.552. Aprueba el Programa de Radicación y solución integral en VE y NHT
04/12/84	Ordenanza	40.034	Encomienda la tarea a la CMV
08/11/84	Decreto	3.423/84	FONAVI Reglamentación
05/02/85	Ordenanza	40.301	Plan Piloto de erradicación de viviendas insalubres
1990	Ordenanza	44.873/91	Se crea la Mesa de Concertación con los movimientos de Villas y Barrios Carenciados
28/08/91	Decreto	3.330/91	Creación del PRV y Barrios Carenciados
10/09/91	Ley	23.967	Traspaso de tierras propiedad del Estado
13/04/92	Decreto	591/92	Reglamentación del citado traspaso
15/04/99	Ley	177/99	Escrituración Barrio Rivadavia II
03/09/98	Ley	71/98	Competencias del Plan Urbano Ambiental
27/03/95	Ley nacional	24.464	Sistema Federal de Vivienda FONAVI
30/12/98	Ley GCBA	148/98	Creación de una CCP para la atención de Villas
08/06/00	Ley GCBA	403	Programa de Planeamiento y gestión Participativa (Villa 1-11-14)
1990	Decreto	1001/90	Traspaso de tierras propiedad del Estado Nacional
1990	Decreto	1737/91	Traspaso de tierras propiedad del Estado Nacional

Ley 403

Artículo 1º: Créase el Programa de Planeamiento y Gestión Participativo de la Villa 1-11-14". Destinado a elaborar, ejecutar y verificar el Plan Integral de Urbanización de la misma en forma consensuada.

Artículo 2º: La formulación e implementación del programa citado en el artículo 1º de la presente deberá realizarse a través de una Mesa de Planeamiento Participativo que estará conformada por:

- ❑ Un (1) Diputado en representación de cada uno de los bloques partidarios que integren las Comisiones de Vivienda o Planeamiento Urbano de la Legislatura de la Ciudad.
- ❑ Un (1) representante de la Comisión Municipal de la Vivienda.
- ❑ Un (1) representante de cada una de las Secretarías de Planeamiento Urbano, Obras y Servicios Públicos y Promoción Social.
- ❑ Un (1) representante del Consejo del Plan Urbano Ambiental
- ❑ Cinco (5) representantes de la actual Comisión de Delegados Vecinales de la Villa 1-11-14

Invítase a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires a participar de las reuniones llevadas a cabo en el ámbito de la Mesa de Planeamiento Participativo.

Los miembros de la Comisión Coordinadora Participativa, creada por la Ley 148, podrán participar de las reuniones de la Mesa de Planeamiento Participativo en los términos de las atribuciones conferidas por dicha norma.

Artículo 3º: Queda establecida como sede permanente de funcionamiento de la Mesa de Planeamiento Participativo, creada en el artículo 2º, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Artículo 4º: Las Comisiones de Vivienda y Planeamiento Urbano de la Legislatura de la Ciudad deberán presidir la Mesa de Planeamiento Participativo y convocar a la misma a reuniones quincenales.

Artículo 5º: La Mesa de Planeamiento Participativo deberá constituirse en un plazo no mayor a diez (10) días hábiles de la promulgación de la presente y deberá finalizar la elaboración del Plan Integral de Urbanización en un plazo no mayor a sesenta (60) días hábiles contados a partir de su conformación.

Artículo 6º: El Plan Integral de Urbanización deberá contemplar una propuesta de:

- ❑ Trazado, apertura y dimensionamiento de calles, sendas y veredas.
- ❑ Provisión y rehabilitación de la infraestructura y equipamiento comunitario
- ❑ Regularización parcelaria y dominial.
- ❑ Creación de planes de vivienda social y recuperación de las áreas urbanas adyacentes.
- ❑ Adjudicación de las viviendas ya construidas por la Comisión Municipal de la Vivienda en el marco del consenso con los representantes de la Villa 1-11-14.
- ❑ Afectación al Plan Integral de Urbanización de las actuales tierras ocupadas por la villa y aquellas que se propongan a tal fin.
- ❑ Mejoramiento de la calidad ambiental
- ❑ Organigrama del proyecto de obra y gestión con especificación de plazos, etapas de ejecución.
- ❑ Presupuesto participativo de los recursos necesarios para la ejecución del plan.

Artículo 7º: No habrá desalojos en el Plan de Reurbanización.

Ley 148

Artículo 1º - Declárase de atención prioritaria a la problemática Social y Habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios (N.H.T).

Artículo 2º - El Poder Ejecutivo, a propuesta de la Comisión creada por el artículo 3º de la presente ley, podrá extender el ámbito de aplicación de esta ley a otros barrios o sectores de barrios afectados por alguna de las siguientes condiciones:

Carencia de infraestructura.

Situaciones de irregularidad en la posesión de terrenos o viviendas.

Condiciones de deterioro o precariedad en las viviendas.

Artículo 3º - Créase una Comisión Coordinadora Participativa (C.C.P.) para el diagnóstico, propuesta, planificación y seguimiento de la ejecución de las políticas sociales habitacionales a desarrollarse en el marco de la presente ley, la que tendrá las siguientes funciones:

I) Diseñar los lineamientos generales de un programa integral de radicación y transformación definitiva de las villas y núcleos habitacionales transitorios realizable en un plazo máximo de 5 (cinco) años, que contemplará:

un relevamiento integral que describa las condiciones poblacionales de los barrios afectados;

la regularización dominial de las tierras e inmuebles afectados;

la urbanización integral y la integración de estos barrios al tejido social, urbano y cultural de la ciudad, mediante la apertura de calles, el desarrollo de infraestructura de servicios, la regularización parcelaria, la creación de planes de vivienda social, el fortalecimiento de la infraestructura de servicios y la recuperación de las áreas urbanas adyacentes; el desarrollo de políticas sociales activas e integrales y el equipamiento social, sanitario, educacional y deportivo; la planificación participativa presupuestaria de los recursos que se determinen como necesarios para la ejecución del programa; y la incorporación, a través de metodologías autogestionarias, de los pobladores afectados al proceso de diagramación, administración y ejecución del programa.

II) Elevar a la Legislatura de Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, simultáneamente, a la población de los barrios afectados, informes bimestrales sobre la ejecución del programa.

III) Proponer las medidas necesarias para el desarrollo y cumplimiento efectivo del programa.

VI) Garantizar a través de la representación vecinal el adecuado ajuste entre las necesidades de los pobladores y las respuestas conducentes para la satisfacción de las mismas y un adecuado mecanismo de gestión y promoción social.

V) Coordinar la planificación y ejecución de todas las acciones tendientes a una rápida y efectiva prevención y atención de las emergencias que se presenten con los distintos organismos del Poder Ejecutivo que tomen intervención.

VI) Emitir opinión sobre toda iniciativa o proyecto normativo vinculado con la aplicación de la presente ley.

Artículo 4º - La Comisión Coordinadora Participativa se integrará de la siguiente forma:

a) Representación del Poder Ejecutivo de la Ciudad:

Se integrará con la participación permanente de un representante de cada

Secretaría del Gobierno de la Ciudad, con rango no inferior al de Subsecretario.

También podrán participar aquellos funcionarios del Gobierno de la Ciudad que tengan responsabilidad directa e inmediata en la aplicación de las políticas de emergencia habitacional y social.

b) Representación de la Legislatura de la Ciudad:

Se integrará con siete (7) diputados, garantizando la representación de todos los Bloques Legislativos que posee la misma.

c) Representación de los vecinos:

Se integrará con un representante por cada villa o N.H.T. comprendido dentro de la presente ley que haya sido electo en comicios regulares, tres representantes de la Federación de Villas, Núcleos y Barrios Marginados de la Ciudad (FEDEVI) y tres representantes del Movimiento de Villas y Barrios Carenciados.

En aquellas villas o N.H.T. que no tengan regularizada su representación, su integración se realizará tomando como base la última elección abierta realizada.

Para su validez, se solicitará el acuerdo de la Federación de Villas, Núcleos y Barrios Marginados de la Ciudad (FEDEVI), el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados y los presidentes de los barrios regularizados.

Cuando este acuerdo no existiere y hasta tanto se realicen comicios regulares, la Comisión Coordinadora Participativa fijará un método de participación vecinal abierto para la selección del representante provisorio de la villa o N.H.T

También tendrá un representante cada barrio o sector de barrio incluido por el Poder Ejecutivo dentro de la emergencia habitacional o social.

También tendrá un representante cada barrio o sector de barrio incluido por el Poder Ejecutivo según lo establecido en el artículo 2º. Cuando no existiera representación surgida de comicios regulares o autoridades electas, la Comisión Coordinadora Participativa fijará un método de participación vecinal abierto para la selección del representante.

Artículo 5º - La C.C.P., con la firma de, por lo menos, los dos tercios de los representantes de cada una de las tres partes integrantes de la Comisión - Poder Ejecutivo, Legislatura y vecinos - elevará al Poder Ejecutivo una proyección de gastos para el cumplimiento de las

metas dispuestas por la presente ley a fin de ser incorporado en el proyecto de Presupuesto Anual de Gastos y Recursos que debe aprobar anualmente la Legislatura de la Ciudad.

Artículo 6º - La C.C.P. tendrá un plazo de sesenta (60) días a partir de la promulgación de la presente para su conformación, fijará el lugar y modo de funcionamiento y presentará semestralmente un informe ante la Legislatura detallando con precisión las etapas y los plazos de ejecución de las diferentes gestiones y obras del Programa.

Artículo 7º - La Comisión Coordinadora Participativa dictará el reglamento electoral y confeccionará el padrón para los comicios en las villas y núcleos habitacionales transitorios (N.H.T.) no regularizados y convocará a elecciones abiertas dentro del primer año de funcionamiento de la C.C.P.

Créditos afectados a Villas de Emergencia y Núcleos Habitacionales Transitorios. Comisión Municipal de la Vivienda. Años 1993-2000.

AÑO	PARTIDA	IMPORTE PARTIDAS APROBADAS	FUENTE DE FINANCIAMIENTO	IMPORTE INGRESADO EX MCBA O GCBA	EJECUTADO
1993	Trabajos publicos (obras)				
	Villa 6	900,000 \$	FONAVI		
	Villa 1	90,000 \$	FONAVI		
	Gastos diversos originados en Villas y NHT	20,000 \$	GCBA		
	Autoconstrucción asistida	505,450 \$	CMV		
TOTAL AÑO 1993		1,515,450 \$			
1994	Trabajos publicos (obras)				
	Villa 6	338,160 \$	FONAVI		
	Urbanización y mejoras en villas	24,055,000 \$	GCBA	147,250 \$	
	Autoconstrucción asistida	655,712 \$	CMV		
TOTAL AÑO 1994		25,048,872 \$		147,250 \$	
1995	Trabajos publicos (obras)				
	Villa 20 80 viviendas	115,500 \$	FONAVI		
	Villa 6	630,500 \$	FONAVI		1,920 \$
	Autoconstrucción asistida	700,000 \$	CMV		88,773 \$
	Programa Radicación Villas	2,559,287 \$	GCBA	3,421,518 \$	6,221,303 \$
	Villa 31	5,063,500 \$	GCBA		
	Villa 1-11-14 Polideportivo 342 viviendas	2,697,133 \$	GCBA		
	Villa 1-11-14 DAOM 242 viviendas	1,595,313 \$	GCBA		
	Villa 31 Bonorino 192 viviendas	3,363,969 \$	GCBA		
	Equipamiento Bo. Bonorino	1,765,356 \$	GCBA		
	Equipamiento Bo. Mataderos	1,650,884 \$	GCBA		
	Equipamiento Centro de Salud 1B	339,415 \$	GCBA		
	Equipamiento reciclaje	335,395 \$	GCBA		
TOTAL AÑO 1995		20,816,252 \$			
1996	Autoconstrucción asistida	708,308 \$	CMV		
	Programas en Villas	s/dato	GCBA	106,736 \$	s/dato
TOTAL AÑO 1996		708,308 \$		106,736 \$	
1997	Autoconstrucción asistida	699,500 \$	CMV		105,820 \$
	Villa 21-24	500,000 \$	GCBA	370,000 \$	
	Trabajos publicos (obras)				
	Mantenimiento y mejoras villas y NHT	850,307 \$	GCBA		248,497 \$
	Obras en villas	2,700,000 \$	GCBA		
TOTAL AÑO 1997		4,749,807 \$		370,000 \$	354,317 \$
1998	Autoconstrucción asistida	699,500 \$	CMV		
	Obras en villas	2,700,000 \$	GCBA		35,200 \$
	Mantenimiento y mejoras villas y NHT	850,307 \$	GCBA	360,000 \$	1,716,630 \$
TOTAL AÑO 1998		4,249,807 \$		360,000 \$	1,751,831 \$
1999	Servicios				
	Censo de Población Hogares Viviendas	238,000 \$	GCBA	5,302,669 \$	235,726 \$
	Alquiler de maquinaria vial	497,000 \$	GCBA		456,626 \$
	Mantenimiento de pozos negros	2,100,000 \$	GCBA		1,884,528 \$
	Corte de pasto	564,000 \$	GCBA		557,149 \$
	Bienes de Capital				

	Compra de Tierras	431,640 \$	GCBA		431,640 \$
	Compra de Inmuebles	336,000 \$	GCBA		334,539 \$
	Rodados	90,000 \$	GCBA		89,850 \$
	Trabajos publicos (obras)				
	Reordenamiento parcelario -Agrim villas-AU7	320,000 \$	GCBA		307,648 \$
	Programa Trabajar Provisión de materiales	35,000 \$	GCBA		31,790 \$
	Mantenimiento y mejoras villas y NHT	691,000 \$	GCBA		743,724 \$
	Obras sin liquidación final	29 \$	GCBA		
	TOTAL AÑO 1999	5,302,669 \$		5,302,669 \$	5,073,222 \$
2000	Alquiler de equipo de transporte, tracción y elevación	360,000 \$	GCBA	6,423,360 \$	255,941 \$
	Mantenimiento de pozos negros	1,400,000 \$	GCBA		2,607,943 \$
	Mantenimiento de espacios verdes	400,000 \$	GCBA		432,968 \$
	Reordenamiento parcelario -AU7 Colonia Sola	650,000 \$	GCBA		222,741 \$
	Mantenimiento en Villas y NHT	600,000 \$	GCBA		377,964 \$
	Censo de Población Hogares Viviendas	300,000 \$	GCBA		315,506 \$
	Obras varias	233,080 \$	GCBA		2,559 \$
	Autoconstrucción Asentamiento Lacarra	380,000 \$	GCBA		
	Villa 3 Viviendas Colectivas Fátima	759,110 \$	GCBA		
	Construcción Peatonales	200,000 \$	GCBA		
	Construcción Aceras	200,000 \$	GCBA		
	NHT Zavaleta e Infraestructura	10,000 \$	GCBA		
	Villa 1-11-14 Sector DAOM	100,720 \$	GCBA		
	Villa 3 Sector Riestra y Lacarra	672,770 \$	GCBA		
	Villa 17	157,680 \$	GCBA		
	Autoconstrucción asistida	306,290 \$	CMV		94,240 \$
	Autoconstrucción asistida – Ampliación	208,000 \$	CMV		65,478 \$
	TOTAL AÑO 2000	6,937,650 \$		6,423,360 \$	4,375,340 \$

Fuente: Comisión Municipal de la Vivienda.