

LA REPRODUCCIÓN POLÍTICA DE LA PRECARIEDAD URBANA
EL CASO DE LA VILLA 31 (1996-2007)

A Thesis
submitted to the Faculty of the
Graduate School of Arts and Sciences
of Georgetown University
in partial fulfillment of the requirements for the
degree of
Master of Arts in Development Management and Policy
in the Department of Government

By

Claudio Alejandro Sehtman y Cavo, B.A.

Washington, DC
October 9, 2009

LA REPRODUCCIÓN POLÍTICA DE LA PRECARIEDAD URBANA
EL CASO DE LA VILLA 31 (1996-2007)

Claudio Alejandro Sehtman y Cavo, B.A.

Thesis Advisor: Gabriela Delamata

ABSTRACT

Esta tesis se propone dar cuenta de la dimensión política de la reproducción de la precariedad urbana a través de un estudio de caso de la Villa 31 de Buenos Aires durante el período que va desde el comienzo de la autonomía de la Ciudad, en 1996, hasta diciembre de 2007. La investigación se ha centrado en la interrelación de las prácticas estatales y las de los habitantes de la villa que tienen por objeto las condiciones sociohabitacionales del barrio. Para lograr una comprensión más profunda de este entramado de acciones se han analizado el marco jurídico e institucional en el que se inserta y las representaciones sociales dominantes sobre la villa. A partir de los resultados obtenidos en el análisis del caso, esta tesis se propone también interpelar algunos de los desarrollos teóricos en torno a la relación entre Estado, derechos y ciudadanía.

El estudio de la reproducción de la precariedad urbana a través de su dimensión política propuesto por esta investigación está basado en dos hipótesis: en tanto que configuración socioespacial del hábitat popular la villa a) no es el correlato

directo de macroprocesos estructurales sino de una determinada articulación política, y b) es el *locus* de la identidad y la acción política de sus habitantes. La validez heurística de ambas en el análisis de la reproducción de la precariedad urbana ha sido corroborada por esta investigación. A su vez, el entramado de prácticas relevado permite afirmar, por un lado, la relación contingente que mantienen el Estado y el derecho con respecto a la ciudadanía en tanto sistema de relaciones e instituciones que articula la pertenencia al cuerpo político, y por el otro, la centralidad de la acción colectiva en la transformación de esa relación.

Prefacio

Esta tesis, (como todas, tal vez) tiene su origen en un conjunto de preguntas. Preguntas motivadas por el deseo de conocer las razones de una continuidad: la de las condiciones sociohabitacionales de una de las más grandes villas de la ciudad de Buenos Aires. Las preguntas que interrogan la presencia de una continuidad son las mismas que refieren a la ausencia del cambio. Preocupado por la persistencia de una forma de habitar la ciudad que hacía evidente el modo en que eran procesados la desigualdad y el empobrecimiento, pronto me encontré preguntándome por qué no ocurría aquello que suponía que debía ocurrir para que las cosas cambiaran: *¿por qué el Gobierno de la Ciudad no cumple con su Constitución?* o *¿por qué los vecinos de la Villa 31 no se movilizan por sus derechos?*. Estaba convencido de que las respuestas a esas preguntas no debían buscarse (al menos no principalmente y mucho menos exclusivamente) en las variables macrosociales o macroeconómicas. La villa no era el resultado directo, necesario, de un cierto nivel de pobreza o desigualdad, de las características del mercado inmobiliario formal o de cualquier otro dato “estructural”. Mi intuición era que el hecho de que la cada vez más extensa villa de Retiro siguiera siendo una villa aún más de diez años después de sancionada una Constitución que hace referencia explícita a la urbanización de los asentamientos informales tenía una profunda raíz política. Según esta intuición, el fondo de la

cuestión estaba en la disputa por los recursos materiales y simbólicos que permitieran, incluso permaneciendo constantes las variables macrosociales o macroeconómicas, operar un cambio en la configuración socioespacial del barrio.¹

Mi primera exploración en este sentido fue en el campo de las representaciones sociales. Si el Gobierno de la Ciudad y el Nacional podían obviar sin mayores problemas su obligación de urbanizar a la Villa 31 era porque esa desatención estaba naturalizada por un conjunto de discursos que dominaban la representación social del barrio. Estudiar esos discursos, comprender de qué modo le daban sentido a la (in)acción estatal respecto del hábitat informal me parecía prioritario por dos razones. En primer lugar, porque el hecho de que la literatura de los últimos años hubiera privilegiado fuertemente el estudio de la acción colectiva de los sectores populares, me llevaba a pensar en la necesidad de complementar esa tendencia con un estudio de aquello que sucedía fuera de esos espacios de movilización. Me parecía necesario mirar cómo era tratada una manifestación determinada de la desigualdad y la pobreza como es una villa, por quienes no la padecían directamente. En segundo lugar, estudiar los discursos dominantes sobre la

¹ Lo intuitivo tenía sus razones: entre 1996 a 2007 la villa había experimentado la fase final de crecimiento económico de la convertibilidad, la recesión, la crisis y la recuperación sin que cambiaran sus principales características sociohabitacionales. Durante el mismo período, otras villas de la Ciudad habían sido incluidas en programas de urbanización relativamente exitosos. A partir de 2003, los programas del gobierno nacional que habilitaron la construcción de cantidades récord de vivienda social ni siquiera consideraron a la Villa 31 como un posible destinatario.

villa me parecía fundamental para conocer de qué manera articulaban los componentes igualitarios propios de la democracia con la desigualdad social realmente existente y qué ideas de orden político y social estaban implícitas en ellos.

Sin embargo, la aproximación a través del estudio de los discursos se reveló inmediatamente insuficiente. Estos discursos podían explicar una cierta estructura de “costos y beneficios” para la acción del Estado, pero no daban cuenta de por qué los vecinos de la villa no se movilizaban para demandar la mejora de su hábitat. Era necesario, entonces aproximarse a sus prácticas, comprender el sentido de sus acciones vinculadas a la mejora colectiva del hábitat. Esta segunda exploración, ahora en el campo de las prácticas de los vecinos de la villa, era complementaria con la anterior pero a su vez implicaba un fuerte giro para la investigación: lo que mirado desde el punto de vista de la representación social aparecía como la inacción del Estado, cuando se lo miraba desde las prácticas de los vecinos aparecía como un nutrido y continuo conjunto de acciones que se entrelazaban en una trama de mutua referencia con la acción estatal. Sin analizar este denso tejido de relaciones sociales no podía comprenderse la reproducción de las condiciones sociohabitacionales del barrio. Había, entonces, que mirar la zona de contacto entre el Estado y las organizaciones de los vecinos. El estudio de acciones e interacciones requería abarcar el de las referencias a partir de las que se orientan. Una de ellas era sin duda

la representación social antes relevada. Pero no menos importantes para comprender el sentido de las acciones estudiadas eran la historia de la villa y la sanción legal del derecho al hábitat.

El caso de la Villa 31 presentaba una interacción entre Estado y actores sociales populares que era marginal a y distinta de la que giraba en torno a los movimientos de trabajadores desocupados (interacción que ocupó un lugar central en el escenario político nacional durante el período estudiado), pero no por ello menos interesante en términos del estudio de la política y las políticas públicas. Lo que había comenzado como un conjunto de preguntas poco a poco se transformó en una búsqueda de respuestas que convocaba en su ayuda las herramientas conceptuales de la ciencia política. Derechos, movilización social, Estado, políticas públicas, son conceptos que sirvieron tanto a interrogar una realidad recortada al modo del caso como a formalizar las respuestas encontradas. Si la ciudad es expresión de una determinada configuración socioespacial del cuerpo político, la ciudadanía -en tanto que sistema de instituciones y relaciones que conforman la pertenencia a ese cuerpo- es la clave para comprender sus continuidades y transformaciones. Los resultados de esa tarea de comprensión completan las páginas que siguen.

Agradezco a Gabriela Delamata, por haberme acompañado durante toda la producción de esta tesis. Su cercanía constante motivó y enriqueció el trabajo de investigación que aquí presento y del cual soy, como manda la costumbre aclarar, el único responsable.

También agradezco al Lincoln Institute of Land Policy que financió parcialmente esta investigación a través de su programa para América Latina y el Caribe. Incluyo en este agradecimiento a todos los participantes de los foros de debate realizados durante el período 2007-2008.

A María Cristina Cravino, por su generosidad y consejo.

A los delegados de la Villa 31 entrevistados, por haber puesto su relato del pasado y el presente a disposición de este trabajo y por continuar al frente de una lucha dispar por los derechos de todos sus vecinos.

A los funcionarios y ex funcionarios entrevistados por haber compartido las razones de sus logros y sus fracasos.

A los trabajadores docentes y no docentes de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad de San Martín; especialmente a Victoria Ballerini por su paciencia infinita.

A todos los amigos y compañeros que me dieron una mano en todo momento y para las tareas más improbables.

Y por último, pero no en último lugar, a Elena que no sólo me enseñó los caminos del crecimiento sino a querer que todos podamos recorrerlos.

Al referirse a sus derechos, las clases populares pueden ampliar el horizonte democrático, pero su margen de maniobra se encuentra drásticamente reducido. El Estado como administrador de las políticas sociales se desdobra en, y al mismo tiempo se confunde con, el Estado como garante de la integración.

Denis Merklen, *Pobres Ciudadanos*.

ÍNDICE

Introducción.....	1
Capítulo 1. Breve crónica de una larga historia.....	17
Entre las vías y el puerto.....	18
De inmigrantes a villeros (1930-1975).....	23
El embate erradicador (1976-1982).....	30
La “vuelta” de la democracia (1983-1989).....	35
El hemicycle peronista (1989-1996).....	38
Capítulo 2. Ciudad nueva, derechos nuevos.....	57
La vivienda como derecho.....	59
La constitución de la Ciudad.....	64
Capítulo 3. Prácticas estatales, prácticas sociales.....	73
Diez años.....	75
Emergencia permanente.....	117
Organización organizada.....	124
Capítulo 4. El lugar de los otros.....	130
Urbanización Presente / Urbanización Futura.....	131
Inseguridad propia.....	151
Un perjuicio a la ciudad.....	162
Capítulo 5. Ciudad y Ciudadanía: contingencias del derecho y del Estado.....	168
Ciudadanía y derechos.....	169
Estado y ciudadanía.....	177
Democracia y después (avatares de la ciudadanía en la “era democrática”).....	184
Capítulo 6. Conclusiones de un proceso inconcluso.....	191
Bibliografía.....	196

Introducción

Esta tesis se propone dar cuenta de la dimensión política de la reproducción del conjunto de condiciones de precariedad sociohabitacional urbana que configuran una villa. Para ello, la herramienta escogida ha sido un estudio de caso de la Villa 31¹ de Buenos Aires durante el período que va desde el comienzo de la autonomía porteña, en 1996, hasta diciembre de 2007. Ese estudio se ha enfocado particularmente en la interrelación de las prácticas estatales y las de los habitantes de la villa que tienen por objeto las condiciones sociohabitacionales del barrio. Para lograr una comprensión más profunda de este entramado de acciones han sido analizadas las principales referencias a partir de las que ellas se orientan y los factores externos que las condicionan. A partir del análisis del entramado de prácticas estudiado, esta tesis se propone también interpelar algunos de los desarrollos teóricos en torno a la relación entre Estado, derechos y ciudadanía.

¹ Como veremos a lo largo del texto, el nombre Villa 31 es el denominador común de un conjunto de barrios que comparten su ubicación en una misma zona y su carácter informal. La composición y las características de este conjunto ha variado fuertemente a través del tiempo, pero, sin embargo, los rasgos de unidad justifican el uso del nombre Villa 31 para referir a todos ellos. Particularmente problemático, en este sentido, se revela el tratamiento oficial del sector denominado Villa 31 bis a partir de su separación, en términos de la gestión de gobierno, de la Villa 31. Contrariamente a esta escisión gubernamental, y en consonancia con la opinión de la mayoría de los dirigentes, funcionarios y técnicos entrevistados, salvo que se especifique lo contrario, en este trabajo el nombre Villa 31 refiere a la totalidad de los espacios de hábitat informal asentados de forma permanente en la zona de Retiro. De esta manera, sin dejar de considerar los efectos que la escisión oficial tiene, el sector denominado Villa 31 bis, es tomado aquí como uno más de los componentes de la Villa 31 entre los que actualmente se cuentan los barrios Güemes, Laprida, Y.P.F., Comunicaciones, Bajo Autopista, Saldías, Barrio Chino, Inmigrantes, etc. Considerar a la Villa 31 en su unidad no implica negar o ignorar la heterogeneidad de los barrios que la componen sino priorizar su común situación en términos de la problemática que este trabajo aborda.

En 2006, aproximadamente 300.000 personas se encontraban en una situación habitacional deficitaria dentro de los límites de la Ciudad de Buenos Aires. De ellas, más de 129.000 vivían repartidas en 23 villas, núcleos habitacionales transitorios y barrios carenciados.² A pesar de ser una de las configuraciones del hábitat popular que peores condiciones de vida provee a quienes habitan en ellas, pasados más de 20 años de la refundación democrática no se han realizado grandes avances en términos de su inclusión social y territorial en el resto del tejido urbano de la Ciudad. Incluso cuando la Constitución de la Ciudad promueve “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”, las villas siguen siendo una de las principales formas en la que los pobres habitan la ciudad. A pesar de ser una de las más consolidadas de la ciudad, la Villa 31 es una de las que más lejos se encuentra de ser objeto del tratamiento previsto por la ley. La particularidad de su localización la ubica permanentemente en el centro de la polémica sobre la conveniencia y justicia de

² La cifra del déficit habitacional surge de la Encuesta Anual de Hogares realizada en 2006 por la Dirección de Estadística y Censos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. La de la población en villas corresponde a una estimación basada en un documento del Gobierno de la Ciudad que suma los resultados de censos realizados entre 1999 y 2004. Estimaciones no oficiales indicaban que para 2007 la cifra superaba ampliamente los 150.000 habitantes. En general, los diferentes fenómenos que componen situaciones habitacionales deficitarias tienden a estar subregistrados en las estadísticas oficiales (Cravino, 2006, pp. 33 y 40). Incluso la cantidad de villas de la Ciudad es objeto de una disputa que tiene lugar en torno a la distinción que realiza el Gobierno de la Ciudad entre “villas” y asentamientos transitorios. Al no ser reconocidos oficialmente como villas los asentamientos no son censados y por ende su número y población es difícil de dimensionar. Los sentidos y efectos de esta distinción fueron analizados en profundidad por Lekerman (2005). La situación de los asentamientos transitorios fue relevada y descripta por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (2006).

su urbanización. Mientras tanto, los miles de personas que la habitan continúan experimentando los perjuicios de la marginalidad urbana bajo la forma de la inseguridad dominial y la falta de servicios esenciales. Intentar conocer los motivos y mecanismos de la reproducción en el tiempo de esta situación implica desnaturalizarla y convertir en objeto de investigación al conjunto de prácticas sociales que subyacen a ella. Lo que aquí se propone es enfocar la dimensión política de esas prácticas con el objetivo de comprender de qué manera es procesada la marginalidad social en un sistema político democrático.

Pretender estudiar la dimensión política de la reproducción de un determinado tipo de hábitat urbano implica afirmar que esa dimensión existe. Esta afirmación, por supuesto, requiere algunas aclaraciones. La primera de ellas es que no se debe a una referencia genérica (referencia que, por otra parte, podría caberle a prácticamente cualquier fenómeno social) que tiene por objeto arrastrar el tema aquí estudiado dentro de un cierto campo disciplinario. En segundo lugar, si bien ciertamente tiene un contenido conceptual, esta afirmación no es producto de la deducción de alguna definición teórica de la política o de lo político al nivel de lo empírico. Todo por el contrario, la afirmación de que la reproducción de una forma determinada del hábitat tiene una dimensión política se funda sobre dos premisas de orden empírico para, desde allí, interpelar luego a la teoría. La primera de estas premisas es que la villa no es

el resultado directo de una determinada combinación de macroprocesos “estructurales” (desfasaje entre urbanización e industrialización, flujos migratorios, aumento de la pobreza, transformaciones del modelo productivo, mercado de la vivienda, etc.) sino la consecuencia de una mediación específica a través de la cual la articulación de diversos factores resulta en la configuración de un modo particular de habitar la ciudad. El sociólogo francés Loïc Wacquant (2001, 2007) se ha centrado precisamente en esta relación para lograr comprender los mecanismos genéricos y las formas en que se manifiesta la marginalidad urbana en las ciudades del Norte global. Para Wacquant, el estado de los *ghettos* estadounidenses no es el resultado de “la desindustrialización, los movimientos demográficos, o un ‘desajuste’ espacial” sino de “una transformación de la articulación *política* de la raza, la clase y el espacio urbano tanto en el discurso como en la realidad objetiva” (Wacquant, 2001, p. 40). Aunque producto de la investigación sobre las *banlieus* francesas y el *ghetto* de Chicago, esa misma mirada también puede ser usada para entender procesos similares que tienen lugar en el Sur global. Tal como afirma el antropólogo Javier Auyero

llevar la perspectiva relacional de Wacquant a la villa nos hará ver que la historia de esta configuración socioespacial es el producto de una particular interacción entre fuerzas macroestructurales, políticas estatales, y el compromiso activo de los ‘villeros’ -tanto en cuanto individuos como a través

de sus organizaciones colectivas- con esas ‘presiones externas’. [Los enclaves de pobreza urbana] no son el producto de la acción de una sola fuerza o actor (hiperurbanización, políticas habitacionales, peronismo, etc.) sino de: a) la interrelación de actores en disputa, y b) los constantes cambios en la estructura de oportunidades políticas -regímenes autoritarios y democráticos. En este sentido, llevar a Wacquant a la villa sugiere entenderla como una *relación* entre la economía, el descuido estatal y la acción de los actores políticos dentro y fuera de la villa. (2001, p. 22)

La segunda de las premisas empíricas, por su parte, hace referencia al lugar prioritario que corresponde a una escala territorial vinculada al espacio habitacional en la estructuración de la incorporación política de los sectores populares. Como resultado del proceso de desafiliación social operado durante el último cuarto del siglo XX, el barrio, en tanto que escala territorial y conjunto de relaciones, se convirtió en el componente principal de la inscripción social de los sectores populares y, por lo tanto, en la base primaria sobre la cual sus habitantes construyen su pertenencia a la comunidad política más amplia. Es precisamente esto lo que Denis Merklen (2005) llama “inscripción territorial” de las clases populares. Una vez desvinculadas de la relación salarial, estas clases encuentran en el barrio un modo para acceder a los bienes y servicios necesarios, ya sea a través de un ingreso obtenido mediante una miríada de

actividades informales/ilegales, ya a través de redes de solidaridad vecinales, ya siendo beneficiarias de políticas sociales dirigidas a organizaciones locales. A partir de su estudio sobre los asentamientos del conurbano bonaerense Merklen afirma que “sobre esta base [las clases populares], participan de la vida política a través de organizaciones barriales que se muestran cada vez más eficaces para obtener beneficios de las nuevas políticas sociales. Los barrios se constituyen de esta forma en lugares de valorización social [...]” (2005, p. 60). Es a través de su inscripción en un territorio local, de proximidad, que los sectores populares “entran en relación con las instituciones públicas [...] lo cual significa una transformación mayor en las formas entonces comunes de socialización y ciudadanía” (Ibíd.). Más adelante se tratarán algunas de las diferencias entre el caso aquí estudiado y los asentamientos sobre los que trabajó Merklen en tanto que parte del repertorio de acción colectiva surgido de la nueva politicidad de las clases populares. Lo importante en este punto es que la villa es también (e incluso lo es desde antes del inicio del proceso de desafiliación)³ un territorio de inscripción *política* de las clases populares.

Este trabajo pone a prueba el poder explicativo de estas dos premisas en la reproducción de las condiciones sociohabitacionales de la villa. Cada una de ellas recorta un campo de relaciones y de actores que tienen la potencialidad de explicar la

³ Enseguida describiré el modo en que la villa prefigura las principales características del nuevo repertorio de la acción colectiva.

reproducción de la villa como configuración socioespacial específica. Es sobre este conjunto de actores y relaciones definido a través de las premisas empíricas previamente desarrolladas que se define el estudio del caso. La inscripción territorial de los sectores populares obliga a mirar específicamente las acciones colectivas emprendidas por sus organizaciones y su entrecruzamiento con las políticas estatales puestas en marcha para dar respuesta a la “nueva cuestión social”. La Villa 31 tiene una activa vida política, tanto en términos de las organizaciones creadas o integradas por sus habitantes como de la cantidad de políticas estatales que la atraviesa. Con el objeto de mantener el caso dentro de límites alcanzables por una investigación individual he decidido estudiar solamente el conjunto de prácticas que están dirigidas a la situación sociohabitacional del barrio. Por el lado del Estado, este conjunto está conformado principalmente por proyectos y políticas públicas de diferentes organismos pertenecientes tanto al nivel nacional como local. Por el lado de las organizaciones de los habitantes, el conjunto a ser analizado está compuesto mayormente por aquellas prácticas vinculadas a la demanda (o a la organización para la demanda) de cuestiones como la urbanización, la realización de obras de infraestructura, la entrega de materiales, la prestación de servicios, etc. Entonces, quedan por fuera de este trabajo, por ejemplo, las prácticas vinculadas a la política partidaria o a la participación genérica en movimientos sociales, así como la política sanitaria o educativa. Las

prácticas estudiadas, y los resultados de su entrelazamiento, están también relacionadas con aquellas otras que uno u otro actor omite realizar y, por lo tanto, sólo pueden ser explicadas si se logra comprender, para cada uno de los actores aquí estudiados, cuáles son los planes y expectativas de radicación de la Villa 31 que las orientan. Estos planes y expectativas motivan la acción de cada actor y a su vez se construyen en base a un horizonte de sentido conformado por distintos elementos significativos. Es por ello que como parte del estudio de las prácticas estatales y sociales he incluido el análisis del período inmediatamente anterior al estudiado y de la formalización del derecho al hábitat. Tanto las experiencias previas como la sanción del derecho son importantes referencias que orientan las acciones producidas entre 1996 y 2007 y por lo tanto fundamentales para su comprensión. Por su parte, la premisa que da cuenta de que la villa no es el resultado mecánico de algún proceso macroestructural sino que surge de la articulación política de distintos factores, obliga a sumar al análisis de las prácticas sociales y estatales el del sistema de fuerzas que configuran “el territorio social y simbólico” dentro del que los habitantes de la villa “se (re)definen y hacen lo propio con la colectividad que forman” (Wacquant, 2001, p. 41). De entre los *factores externos* que afectan el lugar de la villa en la sociedad he elegido a la representación social dominante que se tiene sobre ella fuera de sus límites. El “estudio de caso de la Villa 31” queda definido así como el estudio del conjunto de prácticas sociales y

estatales referidas directamente a la configuración sociohabitacional del barrio, que convoca a su vez al análisis de su historia previa y de la sanción legal del derecho al hábitat como puntos de referencia que las orientan y de la representación social dominante como factor externo que las condiciona.

Como mencioné recién, a partir de las prácticas aquí estudiadas es posible interpelar la teoría política. Si es considerada en su dimensión política, es decir, como siendo a la vez producto de una articulación política y base sobre la que se produce la inscripción política de quienes la habitan, la villa obliga a intentar responder de qué modo las prácticas y los actores que en ella se desarrollan se vinculan con las teorías que tratan sobre la conformación del cuerpo político en democracia. No es posible comprender plenamente el significado que la reproducción de espacios sociohabitacionales marginales tiene en el marco de una democracia consolidada sin poner en relación los datos provenientes del trabajo empírico con los trabajos encargados de teorizarla. En particular, el caso estudiado pone en escena una cierta relación entre, por un lado, ciudadanía y derechos y, por el otro, ciudadanía y Estado que es interesante pensar en contraste con algunos de los desarrollos más relevantes sobre estos tres conceptos fundamentales de la teoría política. Es por ello que trataré de dar cuenta de los modos en que los entramados de prácticas aquí analizadas pueden ser explicados por las conceptualizaciones de la ciudadanía urbana desarrollada por James

Holston (2001, 2008, etc.) y de la teoría del Estado y la ciudadanía elaborada por Guillermo O'Donnell (1993, 2004, 2007), a la vez que ponen algunos de sus elementos en cuestión obligando a repensar la relación entre Estado democrático, ciudadanía y organización social que ellas proponen.

A pesar de que las villas aparentan ser reconocibles a simple vista por sus características morfológicas y estéticas, no es posible encontrar en la literatura académica una definición única que logre integrar las múltiples dimensiones (urbanísticas, sociales, demográficas, etc.) que distinguen a las villas de otros espacios sociohabitacionales precarios. Esto se debe, en parte, a que incluso algunas de las características consideradas esenciales hace algunas décadas, como el origen rural de los habitantes, han cambiado fuertemente. La constante transformación que atraviesan hace difícil definir a estos espacios sólo a través de una caracterización física o social. Tomando elementos de la definición provista por Cravino (2006, p. 36) y por la Comisión Municipal de la Vivienda (2003) puede definirse a las villas como autourbanizaciones producidas a partir de una suma de ocupaciones espontáneas de tierra urbana vacante, mayormente individuales y diferidas en el tiempo, que resultan en un trazado irregular e intrincado el cual a su vez produce una discontinuidad con la trama urbana y tiene una alta densidad poblacional formada por casas construidas inicialmente con materiales de desecho. Una de las principales características de las

villas en tanto que tipo de hábitat es su informalidad tanto en términos de la titularidad de la tierra como de la normativa para la construcción de las viviendas y el ordenamiento urbano (trazado de calles, espacio público, zonificación, etc.). La autourbanización y la informalidad son dos de las características que las villas comparten con otra configuración de la marginalidad sociohabitacional: los asentamientos. Sin embargo, son importantes las diferencias entre las primeras y los segundos. En primer lugar debe notarse el distinto contexto sociohistórico en el que aparecen unas y otras. Mientras las villas surgen en el marco del proceso de industrialización iniciado en la década de 1930 y crecen en número y cantidad de población paralelamente al desarrollo de una matriz sociopolítica nacional-popular y estadocéntrica (Cavarozzi et. al, 2003), los asentamientos aparecen a inicios de la década de 1980 en un contexto de desindustrialización, descomposición de la relación salarial y disminución del soporte estatal a los sectores populares. En segundo lugar, mientras que las villas son producto de una ocupación individual y descoordinada de la tierra que redundaba en un patrón urbanístico distinto del que domina la ciudad formal, los asentamientos son el resultado de una acción colectiva y organizada que tiene como objetivo dotar a la tierra recientemente habitada de las mismas características urbanísticas que los espacios residenciales formales: amanzanamiento, loteo uniforme, etc. Dos configuraciones del hábitat popular informal, entonces, surgidas de dos

importantes transformaciones de la estructura social y económica del país y que, sin embargo, difícilmente pueden ser pensadas separadamente. Por un lado porque la trayectoria de las villas informa la experiencia de los asentamientos en tanto que estructura a ser evitada; no sólo porque las villas habían demostrado ser difíciles de urbanizar⁴ sino porque las villas referían a una situación de marginalidad social -una marginalidad previa y *residual* respecto del proceso por otra parte incluyente de industrialización- de las que los asentados deseaban diferenciarse. Pero, por otro lado, y particularmente en lo que refiere a la dimensión política que acabo de delinear, la villa y el asentamiento no pueden ser pensados por separado por cuanto la primera prefigura al segundo. Aunque no es originalmente producto de una acción colectiva, la villa es un espacio que casi treinta años antes de los primeros asentamientos, da lugar a una organización y una acción política que comparte con las presentes en los asentamientos sus tres características fundamentales: “la exterioridad respecto de las relaciones salariales clásicas, el anclaje territorial y una nueva relación con el Estado, basada en el conflicto por la distribución de una ayuda social cuyos recursos son tan

⁴ No es casual que el verbo urbanizar, como significante de la organización de un espacio residencial al modo de la ciudad formal y de la provisión de servicios básicos (principalmente agua potable y electricidad y luego cloacas y gas de red) y sociales de proximidad (educación y sanidad pero también transporte y recreación), sea aplicado a una configuración del espacio habitacional totalmente *urbana*. Este no ser *urbano*, no ser ciudad, de la villa, está en la base de la importancia de la conciencia urbanística de los asentamientos.

indispensables como escasos” (2005, p. 64).⁵ La villa primero y el asentamiento después tienen al Estado como un actor fundamental de cualquier dinámica que se desarrolle en torno de ellos. Puesto que es imposible transformar algunas de las condiciones que conforman una villa tan sólo a través del mercado (ya sea de tierras, de trabajo, de crédito, etc.), sus habitantes deben construir sus reivindicaciones en el plano del hábitat en torno a una relación con un Estado que no tiene una función mediadora como en la relación salarial sino que es destinatario exclusivo de las demandas, y por lo tanto, juez y parte en el conflicto por el mejoramiento del hábitat. El caso extremo de la preeminencia estatal se verifica en aquellos casos en los que es el titular de dominio de las tierras donde se encuentra ubicada una villa y, por lo tanto, controla monopólicamente el principal recurso necesario para la “urbanización”.⁶ Tal es, como veremos enseguida, el caso de la Villa 31. La situación de este asentamiento se complejizó aún más cuando en 1996 la Ciudad de Buenos Aires concreta su autonomía y se enfrenta desde una nueva posición a un viejo problema: el de gestionar

⁵ Tiene razón Merklen (2005, p. 63) al afirmar que el “basismo” desarrollado en las villas durante las décadas de 1960 y 1970 fue marginal dentro del escenario político general. Sin embargo, no es a pesar de sino precisamente por su relativa poca importancia que las villas y la acción política desarrollada en ellas anticipa algunas de las características que posteriormente acentuarían los asentamientos. Lo que durante los años de la matriz estadocéntrica constituía una excepción, esto es, la marginalidad respecto de la relación salarial *típica* -regular, tutelada por el Estado y los sindicatos, de largo plazo, etc. - avanza alguna de las características que tendrá esa marginalidad al generalizarse.

⁶ En realidad existe un punto más extremo aún que es el que se verifica en aquellos casos como en el del barrio 31 bis -cuya creación relataré en el siguiente capítulo- donde el Estado intervino directamente en la configuración espacial de la villa.

la situación de villas que, como la 31, se encuentran ubicadas sobre tierras pertenecientes al Estado Nacional.

Es precisamente la adquisición de su autonomía por parte de la Ciudad el hecho que marca la elección del primer extremo del período de tiempo que comprende este trabajo. La aparición de un nuevo encuadramiento político-institucional para la Villa 31 se complementaba con otros dos fenómenos conexos. En primer lugar, la aparición de un nuevo marco legal encabezado por la inclusión en la novel Constitución de la Ciudad de un artículo dedicado al hábitat que definía una política explícita para los asentamientos informales. En segundo lugar, el fin de lo que he llamado, en relación a su política para con la Villa, el hemicycle de intendencias peronistas. La superposición de los comicios para elegir al primer Jefe de Gobierno votado directamente por el pueblo de la Ciudad con los primeros signos de desgaste político del menemismo en una ciudad tradicionalmente reacia a los candidatos peronistas llevó a la victoria del candidato del partido radical y a la apertura de un ciclo políticamente dominado -y particularmente en lo relativo a la gestión de las villas- por distintas versiones del centroizquierda. Este ciclo termina, junto con el período aquí estudiado, con la elección en 2007 de un Jefe de Gobierno con un marcado perfil de centroderecha. Durante los doce años comprendidos entre 1996 y 2007 la Ciudad fue gobernada por dos Jefes y sus respectivos Vicejefes pertenecientes a dos estructuras partidarias distintas. Sin

embargo, y sobre todo al ser puestos en comparación con los períodos inmediatamente anterior y posterior, en lo referente a la política hacia la Villa 31 estos años constituyen una unidad que admite ser estudiada en si misma.

Es a ello a lo que me dedicaré a lo largo de los distintos capítulos de esta tesis. El primero de ellos tiene como objetivo proveer una descripción general del barrio y recorrer su historia reciente con particular énfasis en aquellos episodios que directa o indirectamente tienen influencia en el período estudiado. El segundo capítulo analiza el proceso de autonomización de la ciudad haciendo foco en la inclusión del derecho al hábitat en la nueva Constitución a la vez que describe la presencia de este mismo derecho en otros instrumentos legales con jurisdicción sobre la Villa 31. El tercer capítulo está dedicado a la descripción en profundidad y el análisis del entramado de prácticas relevado. El cuarto capítulo se ocupa del análisis de la representación social dominante de la Villa 31. En el quinto, las características de las prácticas estudiadas son puestas en relación con los instrumentos teóricos arriba mencionados. En el sexto y último se desarrollan las conclusiones finales.

Con el objetivo de facilitar su seguramente tediosa lectura, cada uno de ellos cuenta con un encabezado en el que se describen sus objetivos, su relación con el conjunto de la tesis y los particulares de la metodología de investigación utilizada para producir la información a partir de la cual han sido escritos. El principal componente

del cuerpo de fuentes analizado está compuesto por un total de 21 entrevistas en profundidad semiestructuradas realizadas entre junio de 2007 y julio de 2008 a dirigentes barriales, funcionarios y técnicos que se desempeñan o desempeñaron en el gobierno nacional y/o de la Ciudad, a integrantes de organizaciones no gubernamentales y a profesores universitarios vinculados a la vida presente o pasada de la villa. Este cuerpo se completa con las notas sobre el barrio publicadas en los periódicos de mayor circulación nacional y con los proyectos urbanísticos, leyes y programas del gobierno nacional y de la Ciudad relativos a la inserción en la ciudad formal de la Villa 31 y sus habitantes.

Capítulo 1. Breve crónica de una larga historia

Este capítulo está dedicado a describir las características generales de la Villa 31 y a realizar una crónica de su historia desde sus orígenes hasta el período inmediatamente previo a la puesta en marcha de la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires. Su objetivo es aportar elementos para una mejor comprensión del horizonte de sentido en el que se inserta el entramado de prácticas desarrolladas durante el período estudiado (1996-2007). Es por ello que, consecuentemente con el propósito general de esta tesis de analizar la dimensión política de la precariedad urbana, esta crónica se concentrará particularmente en el relato de la interacción entre las políticas estatales y las prácticas sociales aumentando progresivamente el grado de detalle a medida que se aproxime a la fecha de la autonomía porteña. Tres son las fuentes de información utilizadas para componer esta crónica. En primer lugar la literatura sobre las villas de Buenos Aires en general y sobre la Villa 31 en particular, entre la que se destaca el trabajo de la antropóloga María Cristina Cravino (1998a, 1998b, 2006, 2008). En segundo lugar han sido relevados tres medios gráficos de distribución nacional para obtener información adicional sobre los acontecimientos puntuales que fueron reflejados por la prensa. En tercer lugar, la información proviene de las entrevistas realizadas a funcionarios del Gobierno de la Ciudad y a dirigentes políticos y barriales. Algunos de estos funcionarios y dirigentes que han tenido participación en cuestiones

vinculadas a la Villa 31 a través de distintas épocas también estuvieron presentes a lo largo del período 1996-2007. Otros, en cambio, se han desvinculado de la vida del barrio con posterioridad a la autonomía porteña y fueron consultados sólo para profundizar aquellos sucesos, que, aunque tuvieron lugar antes del período estudiado, tuvieron una fuerte influencia en las acciones desarrolladas durante su extensión. La primera sección está dedicada a realizar una descripción general de la Villa 31. Las siguientes secciones de este capítulo se ocupan de describir las distintas fases que ha atravesado el uso habitacional informal del intersticio abierto en la red ferropuertaria y vial del área de Retiro.

Entre las vías y el puerto

Buenos Aires, fundada dos veces a orillas del Río de la Plata, era al iniciar el siglo XIX la capital más pequeña y pobre de los cuatro virreinos de la corona española en América (Gutman y Hardoy, 2006, p. 17). Luego de la independencia nacional, sin embargo, Buenos Aires logró no solo convertirse en la ciudad más importante del joven país, sino una de las más pujantes de toda América. La clave de su éxito estaba en que por su puerto, el más importante de la Cuenca del Plata, pasaba la mayor parte del comercio exterior de la república. Su proximidad con la pampa húmeda, zona donde se producían los principales productos de exportación en una economía convertida rápidamente en agroexportadora, le daban una preeminencia

absoluta. Preeminencia que por seis décadas fue objeto de una querrela, a menudo violenta, sobre el control político y administrativo de los recursos generados en su marco que sólo se resolvería con la federalización de la ciudad en 1880. La hegemonía de la ciudad de Buenos Aires crecería y se consolidaría a partir del desarrollo de una red ferroviaria que ampliaba progresivamente el área de influencia de su puerto subsumiendo cada vez más regiones al modelo de desarrollo orientado hacia afuera.

Puerto y ferrocarril, dos de los pilares del modelo agroexportador en torno al cual en la Argentina se formó el Estado, se organizó la Nación y se desarrolló la economía. Sin embargo, y casi como un llamado de atención, la pobreza se hizo un lugar entre estos dos segmentos del circuito originario de la riqueza nacional justo cuando entraba en decadencia y comenzaba a despuntar un modelo de desarrollo basado en la industrialización. Un lugar que sobrevivió a las distintas matrices socioeconómicas y políticas y existe todavía hoy: desde hace ya más de setenta años, la zona ubicada entre la parrilla ferroviaria de Retiro y las dársenas del Puerto Nuevo de la Ciudad de Buenos Aires es sede de asentamientos humanos precarios. Entre las vías y el puerto, la precariedad ha marcado la vida de miles de personas durante tres cuartos de siglo. Si bien no hay total acuerdo respecto de la fecha exacta del surgimiento de los primeros asentamientos en la zona, existen elementos suficientes como para afirmar

que fue en la década de 1930, y no en la posterior,⁷ cuando se asentaron los primeros pobladores.⁸ Pero más allá de la fecha exacta de su aparición, lo importante es que un espacio sociohabitacional relegado se ha reproducido por decenios estando a la vez “fuera de la ciudad” y dentro de su núcleo. Desde la Avenida Callao hacia el Sur, si se avanza desde la ciudad hacia el río, la trama urbana finaliza en la ancha Avenida del Libertador. Al atravesar la avenida y la franja de parques que la rodean, se abandona el tejido constructivo amanzanado, y se entra un espacio formalmente dedicado al transporte de personas y mercaderías. En primer lugar se encuentra la parrilla ferroviaria más grande del país compuesta por las vías de tres ramales distintos (Mitre, Belgrano Norte y San Martín) que conectan a la Ciudad con su área metropolitana Norte y Noroeste, así como también por vías que transportan carga desde y hacia el Puerto de Buenos Aires. Siguiendo siempre hacia el río aparecen los primeros depósitos de mercancías y, luego de la ancha y caótica Avenida Castillo con una fuerte circulación de camiones de carga, comienza la zona portuaria propiamente dicha que se extiende hasta las dársenas sobre el río. Esta situación se complejiza con la presencia de una autopista que atraviesa la parrilla ferroviaria siguiendo la línea de la Avenida 9 de Julio y luego gira hacia el Norte. Es en el espacio que se extiende entre las vías y el

⁷ Como está indicado, por ejemplo, en el texto de de Privitellio y Romero (2005, p. 24) y como también afirma la difundida mitología popular que atribuye genéricamente al peronismo la responsabilidad por la aparición de los asentamientos precarios.

⁸ Al respecto, ver Pastrana, 1980, citado en Cravino, 2006.

puerto donde se han ubicado los asentamientos precarios existentes en el área. Las características demográficas, morfológicas, y socioeconómicas, de estos asentamientos han cambiado a lo largo del tiempo. También lo ha hecho su tamaño, ya sea medido en cantidad de pobladores (ver cuadro 1) o en superficie. Incluso los nombres de cada uno de los asentamientos y del conjunto de ellos han variado con los años. Pero más allá de todas estas transformaciones, la informalidad en la tenencia de la tierra y precariedad de las construcciones, la irregularidad en el tejido urbano y la carencia de servicios básicos, han sido constantes a través de la historia del área de Retiro.

**Evolución de la población en villas de la Ciudad de Bs. As. y de la Villa 31
(1962-2004)⁹**

Año	Población total villas de Capital	Población Villa 31	% de población de la Villa 31 respecto del total
1962	42.462	6.731	15,8
1976	224.885	24.324	10,8
1978/9	165.317	25.852	15,3
1980	40.533	756	1,8
1991	50.945	5.716	11,2
1995	65.490	7.951	12,1
2001	107.805	12.204	11,3
2004	129.029	14.584	11,3

Los rasgos de pobreza urbana que caracterizan a la Villa 31 se acentúan aún más cuando se los contrasta con los vecinos barrios de La Recoleta y Retiro, habitados

⁹ Este cuadro ha sido elaborado por Cravino (2006, p. 89) en base a datos provenientes de la C.M.V. y la C.M.V/I.V.C.

por algunos de los hogares con más altos ingresos de la ciudad. Si bien profundizaré los significados asignados a esta proximidad en el cuarto capítulo, es necesario anotar aquí el hecho de que, además de su prolongada existencia,¹⁰ es esta cercanía entre espacios residenciales de precariedad y de abundancia, una de las razones por las cuales la Villa 31 aparece frecuentemente en el centro de la atención pública. Pero hay aún otras características que contribuyen a la formación del carácter emblemático de la Villa 31. En primer lugar su trayectoria de intensa actividad política y social. Este fuerte activismo, que detallaré en los dos apartados siguientes de este capítulo, es una parte esencial del imaginario sobre la villa de Retiro. En segundo lugar, el área ocupada por la villa es considerada valiosa en términos urbanísticos. Según algunas concepciones del desarrollo urbano de la ciudad, esa zona debería ser asignada a una función de conexión para el transporte de carga entre el puerto y el ferrocarril, además de ser utilizada para la construcción de un nuevo nudo vial que permita mejorar la conectividad sobre el eje Norte-Sur de la ciudad. Según otras, en cambio, esas tierras podrían ser usadas para la concreción de emprendimientos inmobiliarios de alto nivel. Para sus habitantes, la ubicación presenta una clara ventaja para acceder de forma rápida y económica a sus fuentes de ingreso. Entonces, son su proximidad con barrios de altos ingresos, su historia larga y cargada de acontecimientos, y su localización las

¹⁰ Es frecuente que la mención a la Villa 31 venga acompañada de la afirmación de que es “una de las más antiguas de la ciudad”.

que le otorgan a la Villa de Retiro un gran valor estratégico y simbólico (Oszlak, 1991, p. 284). La influencia de estos dos valores sobre las prácticas estatales y sociales será tratada en el tercer capítulo, mientras que su relación con las representaciones dominantes sobre la Villa 31 y las implicancias políticas implícitas en ellos serán tratados en el cuarto. Sin embargo, es preciso tener en cuenta desde el inicio que es sobre el trasfondo del siempre creciente valor estratégico y simbólico del barrio que se desarrollan las acciones a él dirigidas.

De inmigrantes a villeros (1930-1975)

El proceso de conformación originaria de las villas está fuertemente ligado a los importantes flujos migratorios que tuvieron como destino las grandes ciudades como Buenos Aires a partir del comienzo del proceso de industrialización por sustitución de importaciones iniciado en la década de 1930. A pesar de que en el imaginario fueron los flujos migratorios internos (y posteriormente los de los países limítrofes) quienes realizaron el aporte poblacional fundamental para el nacimiento de las villas, en el caso del área de Retiro fue la inmigración externa la primera en darle un uso habitacional informal a la zona. Polacos en primer lugar, alojados en 1931 por el Estado en galpones vacíos del Puerto Nuevo, nucleamiento que, descriptivamente, fue llamado Villa Desocupación (Blaustein, 2001). Al año siguiente se sumó otro nucleamiento que, fue llamado Villa Esperanza. En 1940, el gobierno otorgó viviendas

precarias a un grupo de inmigrantes sin recursos que en su mayoría eran de origen italiano. También descriptivamente, este conjunto fue llamado Barrio Inmigrantes. En tanto, más al norte, apoyadas por La Fraternidad, el sindicato de conductores de trenes, familias de ferroviarios se asentaron en casas precarias y edificaciones del ferrocarril en lo que sería conocido como Villa Saldías (Ibíd). Así mientras la actividad portuaria y ferroviaria entraba en crisis junto con el modelo agroexportador del que era soporte, la incipiente industrialización no llegaba a absorber, o al menos no formalmente, toda la mano de obra que migraba a Buenos Aires proveniente del ámbito rural o de las pequeñas ciudades. Durante los años 40 y 50 la Villa 31 siguió creciendo principalmente a partir de la llegada de familias provenientes del noroeste argentino y de países limítrofes (de Privitellio y Romero, 2005, p. 24), al tiempo que comenzó a constituirse en un fenómeno con entidad propia para quienes vivían fuera de ella y en un punto de referencia identitario para quienes la habitaban.

Durante la segunda mitad de la década de 1950, las villas se convirtieron a la vez en objeto de la acción estatal y en sujeto de la acción política y social. En 1956 el gobierno de facto que había tomado el poder el año anterior creó la Comisión Municipal de la Vivienda (C.M.V.). Este organismo se ocupó inmediatamente de censar las villas de la ciudad y de proponer un plan para su erradicación que fue llevado a cabo en un porcentaje mínimo. En tanto, dos años después de su creación, se

constituyó la primera organización villera de segundo grado: la Federación de Villas y Barrios de Emergencia (FE.DE.VI.). La conformación de esta institución marcó un salto cualitativo en la organización de las villas al articular a las comisiones vecinales de cada una de ellas. A la presencia de militantes del Partido Comunista y de los primeros cuadros de la resistencia peronista (Blaustein, 2001; de Privitellio y Romero, 2005), en la Villa 31 se agregaron miembros de los sindicatos portuarios (que se hallaban intervenidos). En 1960, el gobierno municipal reglamentó el funcionamiento de las comisiones de vecinos (Cravino, 2006, p. 60), comenzando así con una tradición de injerencia en las organizaciones barriales cuyos efectos trataré en el cuarto capítulo. Lo importante aquí es que la politización de la precariedad sociohabitacional se realiza en base a una identidad específica -la del villero- surgida de una pertenencia territorial -la villa-. Tanto los habitantes, quienes no se identifican primariamente ni por su condición de migrantes, ni por su relación con el mercado de trabajo, ni por su pertenencia político partidaria, como el Estado, que hace de las villas el objeto de su política y de las organizaciones de villeros su interlocutor, construyen una politización “territorializada” de la cuestión del hábitat informal que no se amolda a los demás clivajes sino que los atraviesa subsumiéndolos. Como mencioné más arriba, la “cuestión villera” prefigura los principales rasgos de la politicidad de los sectores populares de lo que Merklen (2005) denomina la era democrática. Sin embargo, es

preciso anotar aquí la aclaración del autor respecto a que si bien el trabajo militante de base en las villas que llevaron adelante distintas organizaciones sociales y políticas “puede ser visto como un antecedente de la territorialización de la política, esta estrategia no sería sino ‘*marginal*’ hasta la segunda mitad de los años ochenta” (Merklen, 2005, p. 63).

Fue precisamente la militancia de base el fenómeno que marcó la vida de la Villa 31 durante toda la década de 1960 y la primera mitad de la de 1970. La llegada al barrio, en 1961 (Blaustein, 2001), del sacerdote jesuita Carlos Mujica, sumó a la presencia del Partido Comunista, cuya fuerte presencia en la FE.DE.VI. tenía correlato en la villa en la labor del presidente de la comisión del barrio Comunicaciones, José Valenzuela (de Privitellio y Romero, 2005, p. 36), la de militantes socialcristianos. Muchos de ellos eran alumnos de Mujica en la Universidad del Salvador, algunos de los cuales reencontraremos en la escena posterior a la refundación democrática de 1983 como dirigentes políticos o funcionarios gubernamentales. La capilla Cristo Obrero, creada por Mujica, se convirtió un espacio desde donde organizar tanto las demandas al Estado como el trabajo de mejoras barriales directamente realizado por los militantes en colaboración con los vecinos. En 1962 la C.M.V. dividió a la Villa 31 en cinco barrios (Saldías, YPF, Comunicaciones, Güemes e Inmigrantes). Esta división implicó

la reorganización de las comisiones vecinales a través de las cuáles se elegían los representantes de los vecinos (Cravino, 2008, p. 15).

La llegada al gobierno de Arturo Illia en 1963, consolidó las relaciones con la FE.DE.VI. iniciadas por Frondizi en 1958 al tiempo que “la Intendencia intentó manipular las conducciones de las villas; a la vez [que] el movimiento villero se vinculó con la protesta gremial y acompañó el Plan de Lucha de la CGT en 1964” (de Privitellio y Romero, 2005, p 27). En ese año, el gobierno de Illia facilitó vagones para que familias tucumanas y santiagueñas se instalaron en lo que luego sería el barrio Laprida. Hacia fines del gobierno radical aparece un proyecto para la construcción de una terminal de ómnibus en tierras ocupadas por el asentamiento. Con la ayuda de la CGT y la FE.DE.VI. se realizaron manifestaciones que lograron impedir el desalojo. Las cosas empeoraron cuando en 1967, el gobierno de facto del general Onganía desconoció a la FE.DE.VI. y puso en marcha un plan de erradicación, el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia o P.E.V.E. que si bien no llegó a implementarse en Retiro implicó que en retiro se unificara la representación vecinal a través de la creación, en 1968, de una Junta de Delegados integrada por representantes de las comisiones vecinales. La Junta, que desde el inicio tuvo una fuerte relación con la CGT de los Argentinos y los sectores políticos presentes en la villa, permitió que se generara una cierta homogeneización de las condiciones urbanas al presentar demandas

para el conjunto de la villa (Cravino, 2008, p. 17). Es a partir de estos años que la dinámica política nacional tendrá una fuerte influencia sobre la política de las villas en general y de la Villa de Retiro en particular. La dictadura hacía posible la articulación de las demandas villeras con las demás acciones de resistencia a la dictadura. Así, los curas villeros siguieron fortaleciendo su trabajo y en 1969 organizaron una peregrinación a Luján de los habitantes de las villas en la que se pedía por tres intenciones: *Por un techo digno para nuestros hijos; por un salario justo y un trabajo humano; por una Patria sin miseria ni explotación.* (de Privitellio y Romero, 2005, p. 28). En 1971 el Ministerio de Bienestar social intentó poner en marcha una erradicación de la Villa 31 en los términos planteados por el P.E.V.E. y realizó un acuerdo con la Municipalidad de la Ciudad para llevarla adelante. Los vecinos negociaron con la Municipalidad y se opusieron al acuerdo con el Ministerio logrando evitar que el gobierno militar les aplicara su programa de erradicación.

La nueva transición a la democracia que tuvo lugar entre mediados de 1972 y principios de 1973 marcó el regreso de la actividad político partidaria a la villa. En esos años aparecieron el Frente Villero de Liberación Nacional y el Movimiento Villero Peronista. De la mano de estas dos organizaciones la tendencia revolucionaria del peronismo, representada por la Juventud Peronista y la organización armada Montoneros, logró imponerse en las elecciones de comisiones vecinales realizadas a

mediados de 1972. Las principales reivindicaciones eran las de la expropiación de los terrenos y la construcción de viviendas sobre ellos a pagar en cuotas (Cravino, 2008, p. 18) La presencia de Mujica convertía a la Villa de Retiro en un polo central de la militancia de izquierda peronista. La asunción de un presidente justicialista luego de 18 años de proscripción marcó un fuerte giro en la política hacia las villas. La articulación entre trabajo barrial y militancia política forjada durante la dictadura de Onganía se tradujo bajo la presidencia de Héctor Cámpora en una fuerte presión para que el gobierno se ocupara de la cuestión villera. Esta presión logró sus frutos cuando miembros de la tendencia revolucionaria peronista ocuparon importantes cargos en la C.M.V., creando la Oficina de Villas (Ibíd, p. 30), que tuvo a su cargo la conformación de “mesas de trabajo” (Cravino, 2005, p. 61), un mecanismo participativo a través del cual los habitantes podían canalizar sus demandas. Sin embargo, el entrelazamiento entre el trabajo barrial y la política nacional no sólo traía ventajas. La fuerte presencia de la tendencia revolucionaria en las villas las convirtió en un escenario más de la disputa con el ala derecha del movimiento peronista encarnada por el entonces Ministro de Bienestar Social, José López Rega. El Ministro logró penetrar en la política villera a través de la toma de posiciones en la C.M.V., de la cooptación de dirigentes mediante la entrega de materiales y del lanzamiento de su propio plan para las villas formulado en términos de erradicación (de Privitellio y Romero, 2005, p. 30).

En 1973, surgió el proyecto de realizar una autopista cuyo trazado se superpondría a una zona de la villa. La Junta de delegados solicitó que no se iniciaran los trabajos hasta que no se construyeran las viviendas definitivas. Sin embargo, en relación a las villas, la máxima tensión se verificó en 1974 cuando se sucedieron la explicitación por parte de Perón de su postura erradicadora en una visita que le fue realizada por dirigentes villeros; la realización, por parte del Movimiento Villero Peronista, de una movilización a Plaza de Mayo para manifestarle a Perón las demandas villeras; y el asesinato del padre Mujica, presumiblemente a manos del ala derecha del movimiento. Este último episodio dejará una fuerte marca en la Villa 31 cuyos habitantes y dirigentes, como veremos, han consideran a Mujica un mártir de su causa y consideran a su memoria parte fundante de la identidad del barrio. La muerte de Perón en julio profundizó la lucha de facciones que sólo sería interrumpida cuando en marzo de 1976 las fuerzas armadas pusieran en marcha un régimen de terror que sobre la Villa 31 tendría importantes consecuencias.

El embate erradicador (1976-1982)

El autodenominado Proceso de Reorganización Nacional que se puso en marcha a través del golpe de Estado de 1976 produjo una importante transformación de la matriz sociopolítica y económica del país. Mediante un régimen autoritario represivo, el bloque cívico militar logró llevar adelante políticas que ni siquiera los

precedentes gobiernos de facto habían logrado implementar. Una de ellas fue la de erradicación de villas, de la cual la Villa 31 fue objeto “privilegiado”. Oscar Oszlak (1991) ha analizado los mecanismos de esta política y cómo su combinación con otras políticas urbanas (como la relocalización de industrias, la construcción de autopistas y la desregulación de los alquileres) logró en tan solo seis años una fenomenal transformación de la Ciudad y su área metropolitana. En el marco de esta crónica limitaré este apartado al relato de los principales sucesos del período, dejando los aspectos analíticos del texto de Oszlak para su discusión en distintos capítulos de esta tesis.

A pocos meses de asumir, la Junta Militar implementó una política de erradicación de villas cuya característica saliente fue el uso de la violencia y el terror en su ejecución. En el caso de la Villa 31, esta combinación de política urbana con metodología represiva tenía un doble sentido: la villa era a la vez un espacio de pobreza a ser desplazado y un espacio de politicidad a ser eliminado. La persecución comenzó inmediatamente. Los principales dirigentes barriales de la Villa 31 debieron huir o pasar a la clandestinidad. En la opinión de algunos viejos vecinos, las fotos tomadas durante la entrevista con Perón unos años antes había facilitado la identificación de las personas a perseguir. Ya en julio de 1976 aparecieron en el barrio Saldías tres intimidatorios cadáveres (Blaustein, 2001) La política de erradicación, por

su parte, no tardó en llegar. Tan sólo cinco meses después del golpe de Estado, la Municipalidad, cuyo intendente era el Brigadier Cacciatore, anunciaba en los diarios que

en cumplimiento de su política de congelamiento de las villas de emergencia existentes en la ciudad, no permitirá de ninguna manera la construcción de nuevas viviendas en dichos lugares o la ampliación de las actuales. Con tal motivo se advierte a quienes no accedan a dicha prohibición, que se dispondrá de inmediato a la demolición de toda nueva construcción sin perjuicio de adoptar las medidas legales que correspondan contra quienes lesionen los legítimos derechos de dominio que ejerce la Municipalidad sobre sus predios. (Clarín 26-8-76, citado por Oszlak, 1991, p. 157)

El congelamiento era la primera fase de la ejecución de una política erradicadora que se formalizaría en julio de 1977 mediante la ordenanza 33.652. Esa norma preveía un plan integral de erradicación de villas a cargo de la C.M.V. Según el plan, al congelamiento le seguían el desaliento y la erradicación. Las tres fases se encuentran descriptas en un manual para la implementación del plan de erradicación publicado por la C.M.V en 1980 y conocido como Libro Azul. El congelamiento buscaba frenar el crecimiento de las villas e incluía el censo detallado de su población. El desaliento, es definido como “aquel accionar que lleve paulatinamente a la

población villera a no encontrar motivaciones que justifiquen su permanencia en la villa” (C.M.V., 1980 citado por Blaustein, 2001). Esta fase incluía la implementación de medidas represivas que eliminaran todas las actividades vinculadas a la habitación como el comercio, la producción, la circulación, la compraventa y alquiler de inmuebles, etc. Todo esto garantizado por la presencia del llamado “Personal de Vigilancia Interna” de la C.M.V. La erradicación, por su parte, era definida como “el accionar que permite la liberación de los terrenos afectados por las Villas de Emergencia” (Ibíd). Para los erradicados, la C.M.V. proponía cuatro alternativas básicas: el traslado a terreno propio, el retorno a su provincia o país de origen, el egreso por medios propios y los apoyos crediticios. Las alternativas realmente concretadas fueron, sobre todo, la deportación a países limítrofes y la erradicación, generalmente con traslados a otros asentamientos (Cravino, 2008, p. 23). Estas fases no siempre se aplicaban sucesivamente; la aleatoriedad y la sorpresa eran parte fundante del mecanismo de terror a través del cuál la política erradicadora era llevada adelante.

La política de erradicación se concentró principalmente sobre el norte de la Ciudad, donde la pobreza de los asentamientos tenía mayor contraste con las zonas que los rodeaban. Pero mientras las villas de Colegiales y del Bajo Belgrano fueron totalmente erradicadas, la de Retiro logró mantener una mínima expresión. De los 24.324 habitantes que tenía en 1976, sólo quedaban 756 para 1980. Las erradicaciones

forzadas y la persecución política habían logrado diezmar al barrio. Sin embargo, esa mínima presencia era el testimonio de una resistencia que había sido posible gracias a la visibilidad que había adquirido el problema a partir del involucramiento de la Pastoral de la Iglesia Católica. En 1979, los comunicados de la Pastoral en relación a la situación de los villeros fueron difundidos por los medios de comunicación generando una grieta en la política de la C.M.V. que se potenció con los reclamos recibidos por los funcionarios de las municipalidades del conurbano bonaerense que recibían a las familias erradicadas.¹¹ Esto provocó una disminución en el ritmo de los desalojos y le dio cierto margen de acción a los habitantes de las villas y a aquella parte de la Iglesia comprometida con su destino, que en Retiro estaba representada principalmente por Cáritas y el padre jesuita “Pichi” Meisegeier. En el marco de esta nueva situación, un grupo de vecinos se acercó a la Asociación de Abogados, donde algunos letrados los ayudaron en la presentación de una acción de amparo que los llevó a formar una Comisión de Demandantes. La acción fue rechazada en primera instancia pero logró, luego de ser apelada, que la Cámara Civil dictara una medida de no innovar. Tal como informó la prensa, “la decisión, que implica ‘la prohibición de demoler las viviendas’ de los villeros hasta tanto no termine el juicio, se dictó porque la Municipalidad no

¹¹ El Libro Azul informaría un año después que uno de los factores del “decrecimiento operativo” era que “el Movimiento Pastoral Villero, en conjunción con Cáritas, inició en la segunda mitad del año 1979 su acción en las villas, tendiendo a la obtención por parte del Estado del pago de un subsidio a cada familia y la formación de cooperativas de vivienda”. (C.M.V., 1980 citado por Blaustein, 2001)

cumplió ‘la exigencia de crear condiciones para que los desalojados puedan acceder a viviendas decorosas’” (diario Crónica citado por Blaustein, 1980). Si bien una medida judicial de este tipo implicaba una protección frágil en tiempos de suspensión de las garantías constitucionales, las familias comprendidas en el amparo lograron permanecer hasta el final de la dictadura. Así, la Villa 31 no sólo vio acrecentada su ya voluminosa historia de resistencia sino que se constituyó en la única villa dentro de los límites de la ciudad ubicada próxima a barrios pudientes. Esta situación marcará buena parte de su historia sucesiva.

La “vuelta” de la democracia (1983-1989)

La asunción, en diciembre de 1983, de un gobierno elegido democráticamente marcó un cambio drástico respecto de la política llevada adelante por la dictadura. A pesar de la inicial resistencia de algunos de los habitantes que habían logrado permanecer en Retiro, la Villa 31 se repobló paulatinamente. Esta repoblación de los terrenos que había ocupado la villa antes del embate erradicador tuvo algunos de los rasgos de las tomas organizadas de tierra que se realizaban al mismo tiempo en el conurbano bonaerense. Si bien no existió una acción políticamente concertada, las primeras fases del repoblamiento produjeron una configuración urbana con características similares a la ciudad formal en lo que refiere al ordenamiento de los lotes, el trazado de calles, etc. En palabras de un vecino que había resistido a la

erradicación y fomentado activamente la repoblación “de noche empezamos a meter carpas, marcar los lugares en forma de terrenos, manzanas, para cuando llegara el momento del derecho a pedir la tierra, si no lo armamos en forma de barrio es difícil construir. Y así es como se organizaron, en forma de manzanas” (Cravino, 2008, p. 27).

En palabras de Marcelo Guilloni*,¹² técnico de la Secretaría de Tierras para el Hábitat Social

cuando vuelve la democracia, la gente se asienta sobre la villa, de nuevo, se asienta con apoyo de los técnicos, militantes, que marcaron con mojones cada uno de los lotes, como en una toma de tierra planificada. Entonces, después la villa creció para arriba, pero si vos te fijás en la trama originaria del año 83 [...] vas a descubrir una radiografía mensural, vos podés ver que en los rectángulos que constituyen los lotes hay una regularidad concreta, mojonada, que después puede [...] haber crecido con más libertades de las que se crece dentro de un reglamento urbano.

¹² El asterisco después de un nombre indica que ha sido asignado para preservar la identidad de una persona entrevistada a los efectos de la realización de esta tesis. Por lo tanto, los fragmentos de texto presentados como enunciados por dichas personas, corresponden a la desgrabación de las entrevistas realizadas por mí. En cambio, los nombres propios que no están seguidos de asterisco son utilizados cuando se hace referencia a acciones públicas o a fragmentos de discurso tomados de la prensa o de documentos oficiales.

El recientemente asumido¹³ gobierno radical asistió a los nuevos pobladores a través de la entrega de materiales. Por su parte, en enero de 1984, el Consejo Deliberante porteño sancionó la ordenanza 39.753 que derogó todas aquellas que indicaban la erradicación de las villas y definió las Pautas Programáticas del Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios que debía ser ejecutado por la Comisión Municipal de la Vivienda. Sin embargo, los lineamientos establecidos por el Programa no llegaron a ejecutarse para el conjunto de las villas de la ciudad. Tan sólo en la Villa 6 se obtuvieron algunos avances a partir de la implementación de un Plan Piloto.

La Villa 31 logró en este período que se le restableciera el servicio de agua potable ya que los caños se habían roto durante la erradicación y comenzó a reconstituir su organización política a partir de la puesta en marcha de una junta vecinal. Sin embargo, el inicio en 1987 de una fuerte crisis política y económica y los vínculos políticos entre buena parte de la dirigencia villera con el entonces opositor Partido Justicialista, implicaron un relegamiento del problema de los asentamientos precarios en la agenda del gobierno. Ese mismo año vuelve a aparecer una organización villera de segundo grado, el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados (M.V.B.C.). Pero no fue sino hasta 1989 que la Villa 31 reapareció en la agenda

¹³ Al entrar nuevamente en vigor la Constitución Nacional reformada en 1957, la designación del Intendente de la Ciudad de Buenos Aires queda en manos del Presidente de la Nación.

reclamando contra la amenaza que presentaba la puesta en marcha de la construcción de la autopista. Este reclamo fue apoyado por diferentes actores entre los que se encontraba el Partido Justicialista (Cravino, 2007, p. 28). La suerte del gobierno radical estaba sellada y este apoyo del justicialismo hacía imaginar el retorno a la afinidad de principios de la década de 1970 entre peronismo y organizaciones villeras. Sin embargo los tiempos habían cambiado y, como se verá enseguida, luego de un período inicial, esa sintonía se reveló difícil de reeditar.

El hemiciclo peronista (1989-1996)

La elección de Carlos Menem como Presidente de la Nación implicó el inicio de una nueva etapa en relación a la cuestión de las villas de la Ciudad de Buenos Aires en general y de la Villa 31 en particular. Más allá de los efectos que tuviera sobre el hábitat informal la transformación de la matriz social y económica operada a través del ajuste estructural y la reforma del Estado, la llegada al poder del menemismo implicó la puesta en marcha de una nueva (y, como veremos, cambiante) articulación política de la cuestión villera. Desde 1989, y hasta 1996, los intendentes peronistas Carlos Grosso, Saúl Bouer y Jorge Domínguez adoptaron para con la Villa 31 un abanico de estrategias que fue desde la concertación institucional y la negociación informal hasta

el clientelismo y el desalojo compulsivo (Cravino, 1998a, p. 1).¹⁴ Todas estas estrategias estuvieron atravesadas por los lazos políticos entre las organizaciones villeras y el Partido Justicialista y por su intersección con políticas surgidas directamente desde el gobierno nacional. Esta etapa de la cronología es especialmente importante para este trabajo no sólo por su inmediata precedencia al período estudiado sino porque marca el retorno en plena forma de la interacción entre la organización del barrio y los actores estatales. Es sobre esta dimensión que se concentrarán los párrafos siguientes para narrar el medio giro que atravesó la política hacia la Villa 31 durante las intendencias peronistas.

Como acabo de apuntar, ya desde antes de las elecciones de 1989, el justicialismo mantenía relaciones con dirigentes barriales de la villa de Retiro. Esta afinidad se fortaleció ni bien asumió el nuevo gobierno. El intendente Carlos Grosso le dio un importante espacio en la gestión de las políticas urbanas a muchos de quienes, casi veinte años antes, habían tenido una fuerte tarea militante en la Villa 31. Entre estas políticas, que combinaban un amplio programa de privatizaciones y concesiones con la implementación de programas de rehabilitación urbana, se encontraba el Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados. Este programa acentuaba y

¹⁴ La indefinición de una estrategia hacia el hábitat informal (o la imposibilidad de implementar las estrategias definidas) han sido una constante en casi toda América Latina durante los últimos años. Al respecto cfr. Clichevsky, 2001.

profundizaba el giro hacia una política radicatora dado por la administración radical. El punto de partida fue la firma, en diciembre de 1989, de un acta acuerdo-compromiso entre el gobierno municipal y el M.V.B.C. Este acuerdo “fija los lineamientos básicos de las operatorias de Regularización Dominial de Villas, mediante la combinación de programas de vivienda y parcelamiento, instrumentando mecanismos participativos de decisión” (Giglio et al., 1997). Por parte del gobierno municipal, el programa comprendía la participación de la Secretaría de Planeamiento, de la Secretaría de la Mujer y Solidaridad Social, la Subsecretaría de la Comisión Municipal de la vivienda, la Subsecretaría de Obras y Proyectos y la Escribanía General. Al estar bajo la órbita de la Intendencia de la Ciudad, que coordinaba la acción conjunta de las distintas áreas involucradas, el programa le quitaba a la C.M.V. la exclusividad en la incumbencia sobre el tema de las villas. De hecho, según algunos de los entrevistados, en la C.M.V. todavía revistaban empleados, incluso jerárquicos, que habían participado del embate erradicador de la dictadura. Precisamente, uno de los rasgos de la gestión de Grosso era el de reeditar algunas de las características de la temporada de 1973-75: una fuerte atención a la situación de los villeros y una afinidad política traducida en trabajo conjunto. Así, no es casual que uno de los principales elementos del programa era que, a partir del Decreto Municipal 3.330 de agosto de 1991, incluía la conformación de una Mesa de Concertación en la que los dirigentes villeros podían consensuar con los

funcionarios municipales de las áreas involucradas la manera en la que se llevaría a cabo la radicación, en un remedo de las mesas de trabajo puestas en marcha durante el gobierno de Cámpora. Si bien el municipio había intentado originalmente dejar a la Villa 31 por fuera de su accionar, dado que las tierras sobre las que se asentaba pertenecían en su mayor parte al gobierno nacional, la presión de las organizaciones villeras obligó a cambiar esta decisión.

El programa preveía la cesión de las tierras a sus ocupantes, ya fuera a título individual o a las organizaciones representativas y contemplaba una serie de medidas para gestionar la situación de las familias que era necesario reubicar por el curso de las obras de urbanización. Sin embargo, la tarea de radicación no era sencilla de realizar puesto que requería no sólo de una gran cantidad de recursos sino de una perfecta coordinación técnica. En marzo de 1991 se sancionó la ordenanza 44.873 que modificó el Código de Planeamiento Urbano para contemplar el proceso de urbanización de villas que había sido puesto en marcha. Esta modificación implicó una flexibilización del Código a través de la incorporación de una zonificación específica para las villas, lo que deja abierto el debate en torno a la tensión universalismo - particularismo que atraviesa toda propuesta de urbanización de asentamientos informales. Asimismo, en octubre de 1992 se firmó un convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el

Desarrollo para la formación de un equipo técnico que debía trabajar en el programa llamado de “Integración y Radicación de Villas de Capital Federal”.

A pesar de que en algunas villas se lograron ciertos avances, el programa municipal de radicación empezó a experimentar problemas vinculados a dos cuestiones. La primera de ellas fue consecuencia de su mismo accionar y consistió en las fricciones que produjo dentro de las organizaciones villeras la creación, por parte del Ejecutivo Municipal (Decreto 1098/92), del llamado Concejo de Enlace con Villas y Barrios Carenciados. Los integrantes de este Concejo, que eran nombrados por el Movimiento Villero, pasaban a integrar la planta de empleados municipales. Esta integración carcomía el principio fundante del programa que era el de la concertación entre dos partes distintas: el gobierno de la ciudad y los vecinos representados por el M.V.B.C. Algunos de los funcionarios a cargo del programa estuvieron en contra de esta medida que tenía su base en las relaciones entre el partido gobernante y algunos dirigentes villeros. Según Reina Cristinuc* entonces funcionaria municipal, con la incorporación de los dirigentes a la Municipalidad (varios de los cuales pertenecían a la Villa 31) la mesa había perdido sentido: “entonces yo les dije [a los dirigentes villeros contratados], con ustedes no tengo nada que hablar porque ahora tenemos todos el mismo jefe”. La contratación de los dirigentes marcó el inicio del desgaste de su representatividad de frente a los vecinos del barrio y del resquebrajamiento del

M.V.B.C. Como veremos, ambos procesos no harían más que profundizarse durante el resto del período. Es preciso anotar aquí que, así como la repoblación de la Villa 31 había tenido algunos rasgos propios de las tomas de tierras que por esos años empezaban a llevarse a cabo en el Gran Buenos Aires, la articulación política entre la organización de los habitantes y el Estado también tenía rasgos similares a los que destaca Merklen para el caso de los asentamientos: en los cuales “el reconocimiento del Estado y la posterior integración de las organizaciones a la gestión de las políticas sociales se tradujo en un debilitamiento de los mecanismos de participación directa y en la fragmentación de las organizaciones” (2005, p. 51). A diferencia de la “primavera camporista”, la participación de los vecinos en la planificación de la urbanización de la Villa 31 no se realizaba en el marco de proyectos políticos con una voluntad transformadora general, sino como un modo de gestionar una demanda aislada de cualquier otro tipo de reivindicación que trascendiera a la situación estrictamente territorial. De esta manera, la “penetración” de las organizaciones en el Estado perdía su carácter de logro político que permitía el avance de las demandas para tomar otro más conflictivo y contradictorio (vinculado a la cooptación-clientelismo) cuyas características serán analizadas a partir de las prácticas estudiadas.

La segunda cuestión que obstaculizó el desarrollo del programa de radicación estuvo vinculada a los conflictos político institucionales que surgieron a partir de la

puesta en marcha por parte del Gobierno Nacional (Decreto 846 de 1991) de un programa que tenía objetivos similares al municipal en lo referente a la cuestión de las villas, pero que se enfocaba exclusivamente sobre tierras de las que la Nación era titular de dominio. De hecho, este programa se llamaba “Comisión de Tierras Fiscales Nacionales - Programa Arraigo” y entre sus funciones estaba la de impulsar “acciones tendientes a lograr la regularización dominial de las tierras fiscales nacionales mediante su transferencia a favor de los actuales ocupantes”. A su vez, el Arraigo, dependiente directamente de la Presidencia de la Nación, era la herramienta de gestión a través de la cual implementar una política que había sido anticipada por un decreto sancionado en mayo de 1990: el 1.001. A través de esa norma el Ejecutivo Nacional había autorizado a diferentes entes estatales la venta de un conjunto de inmuebles ocupados pacífica e ininterrumpidamente por poblaciones que “ante la inseguridad jurídica [...] han optado por construir en ellos viviendas sumamente reducidas, así como precarias”. Entre esos terrenos estaban los “afectados por la Villa de Emergencia N. 31”, cuya inclusión en la norma fue producto de la presión del movimiento de villas. Paradójicamente, ambos decretos se fundaban en la ley 23.697 de 1989 que dio el puntapié inicial del proceso de ajuste estructural y reforma del Estado que tendría lugar durante los siguientes doce años. Este hecho hizo que algunos llamaran al Plan Arraigo y al Decreto 1.001, “la privatización de los pobres” puesto que implicaban una

enajenación de patrimonio estatal no a los grandes capitales sino a los sectores populares. El decreto 1.001 constituye uno de los más importantes hitos en la historia de la Villa 31.¹⁵ Su firma fue celebrada por una gran cantidad de vecinos del barrio, quienes se movilizaron hasta la Casa Rosada en apoyo de la sanción de la norma que fue realizada por el Presidente Carlos Menem acompañado por su gabinete de ministros y dirigentes villeros. Si bien la superficie demarcada por el 1.001 no cubría la totalidad del área poblada en aquel momento, su firma proveía al conjunto del asentamiento una herramienta fundamental para su urbanización: el reconocimiento de que más allá del carácter irregular de su ocupación, esas tierras debían ser destinadas a la radicación de la villa y transferidas a sus ocupantes.

El accionar del programa Arraigo en la Capital Federal fue, de hecho, una de las cuestiones que más afectaron la gestión de Saúl Bouer, iniciada en octubre de 1992, en relación a los asentamientos precarios en general y a la Villa 31 en particular. Como veremos, las actividades de este programa se entrelazaron con la proyección de otras dos políticas públicas que de allí en más marcarían el conflicto en torno a la Villa 31: la construcción de una autopista concesionada cuya traza requería la destrucción de viviendas del barrio y un proyecto de desarrollo inmobiliario para esa zona. Este

¹⁵ En cumplimiento con lo ordenado por el decreto 1.001, el 27 de diciembre de 1990 la Administración de Puertos Sociedad del Estado desafectó los terrenos correspondientes a la Villa 31 bajo su jurisdicción (Resolución N° 312/90)

último era impulsado por el Gobierno Nacional, quien de esta manera sumó al programa Arraigo otra influencia sobre la política hacia la Villa 31. El proyecto inmobiliario, que luego sería conocido como Proyecto Área Retiro, tomó estado oficial a través del Decreto 602 de mayo de 1992. A pesar que las aproximadamente doscientas hectáreas del área a ser desarrollada urbanísticamente por el Proyecto Retiro, incluían a la Villa 31, el decreto aclaraba que esa zona “no se encuentra urbanizada”. Sin embargo la iniciativa presidencial no fue formalizada sino tres años más tarde mediante un llamado a concurso a través del cual se intentó evitar las críticas de las asociaciones de arquitectos al modo técnicamente inconsulto en el que inicialmente se había pretendido llevarla adelante. Llamativamente, las bases del “Concurso de Ideas para el Área Retiro” no mencionaban a la Villa 31. Los límites geográficos establecidos por esas bases definían un polígono a desarrollar menor que el del Decreto 602 y que casi no se superponía con la superficie que en ese momento ocupaba la villa, aunque implicaba un corrimiento de las vías hacia el sector donde se encontraba el asentamiento. Si bien no se realizó ninguna acción concreta vinculada a su ejecución, este proyecto cumplió un rol fundamental en el marco de la constitución de los discursos contrarios a la radicación de la villa que analizaré en el quinto capítulo. Estos mismos discursos también estuvieron fuertemente presentes como producto del conflicto generado por los avances en la construcción de la autopista.

La combinación de la puesta en marcha del Programa Arraigo con el Proyecto Retiro y la construcción de la autopista marcó el fin del dispositivo participativo nacido en la gestión de Grosso, que terminó al discontinuarse el convenio con el P.N.U.D. apenas asumido el nuevo gobierno. Los fondos destinados al programa de radicación de villas dejaron de ejecutarse y Bouer tomó la decisión de devolverle a la C.M.V. la exclusiva responsabilidad por las villas ubicadas sobre tierras municipales y dejar en manos del Arraigo las ubicadas sobre tierras fiscales nacionales como la Villa 31. De esta manera el Arraigo se encontró desde el inicio debiendo contemporizar dos intereses contradictorios: el de los vecinos de la villa que querían la concreción de la prometida radicación y el del gobierno nacional que necesitaba liberar la traza para construir la autopista y tenía expectativas de darle a la zona un destino diferente al del hábitat popular. Desde el Programa Arraigo se definió que, vista la construcción de la autopista, no toda la villa podía ser radicada. A fines de 1993, en el marco de un convenio con la Municipalidad, comenzó a llevarse adelante el Programa de Reinserción Urbana y Social, que en la práctica significaba la reubicación de habitantes de la villa en catorce puntos de la Ciudad de Buenos Aires en viviendas construidas por Covimet S.A., la empresa constructora de la autopista. La idea de convivir con villeros provocó una fuerte reacción de sus eventuales vecinos. En algunos barrios se llegaron a boicotear las obras mediante la destrucción de los materiales acopiados para su

realización y los discursos estigmatizantes se apoderaron de la oposición pública a la convivencia con personas provenientes de la Villa 31.¹⁶ En el medio del conflicto, el Consejo Deliberante promulgó una ordenanza (la 47.665/94) ofreciendo a los vecinos de la Villa 31 tres opciones (un subsidio para regresar a sus lugares de origen, un crédito o una vivienda) para abandonar su lugar de residencia. Que la Municipalidad volviera a ocuparse de una villa que, por estar en tierras de titularidad nacional había sido dejada en manos del Programa Arraigo, provocó un cortocircuito con sus autoridades. Al mismo tiempo, marcó los inicios de los contactos más fluidos entre los referentes políticos de la Villa 31 y los concejales del centro izquierda, representado en ese entonces por el Partido Socialista y el Frente Grande. Esos dos partidos, que estaban en desacuerdo con el uso de subsidios, se opusieron al tratamiento que el radicalismo y el peronismo municipales estaban dando al tema y trabajaron conjuntamente con dirigentes villeros en la presentación de una alternativa que no fue aprobada por el Consejo. Como afirmó el dirigente del Frente Grande José Eduardini*:

en ese momento quedó claro como posición de lo que después va a ser el FRE.PA.SO. esta postura de rechazo a la erradicación de la villa 31, sosteniendo que había que hacer viviendas en el lugar. [...] En principio no había por el lado del Frente Grande, por el lado del Socialismo menos, ninguna

¹⁶ Al respecto se pueden consultar las ediciones del diario Clarín y La Nación citadas por Cravino (2008, pp. 93-98).

organización previa importante en la villa [...] pero rápidamente cuando levantamos esta postura los delegados de la villa se acercaron.

Mientras tanto, algunos de sus militantes organizaron a los habitantes para que con el cobro del subsidio ofrecido por el municipio y un suplemento entregado por Covimet pudieran comprar un lote y autoconstruir su vivienda. Esta experiencia de “salida en comunidad”, realizada de manera autogestionada y fuera del ámbito de la Capital (el predio estaba ubicado en la localidad de Villa Celina, a escasa distancia del límite con la Ciudad), remitía a algunas iniciativas ensayadas por la Iglesia durante la década de 1970 y marcaba la voluntad de algunos dirigentes de abandonar la zona de Retiro pero, sin embargo, no pudo ser generalizada. Mientras tanto, el tiempo pasaba y el Arraigo se revelaba inútil tanto para trasladar a los vecinos que era necesario erradicar como para urbanizar la parte de la villa que sería radicada. Esta última incapacidad puede explicarse por el hecho de que la urbanización interfería con algunos aspectos del Proyecto Retiro.

En septiembre de 1994 se inició la gestión de Jorge Domínguez que estuvo marcada por su intento de desalojar mediante el uso de topadoras a los habitantes de la Villa 31 que aún permanecían sobre la traza de la autopista. Inmediatamente después de asumir, Domínguez sancionó una ordenanza que ampliaba los beneficios de acogerse a las opciones para abandonar el barrio a los vecinos censados que no

estuvieran ubicados en tierras afectadas por la traza de la autopista. Sin embargo, ante la imposibilidad de lograr una salida negociada con los pobladores, la Municipalidad decidió realizar una serie de desalojos forzados que tuvo inicio en junio de 1995. En palabras Lucas Lombroso*, un técnico y militante del Frente Grande:

...en una reunión con el Cuerpo de Delegados, que le pedía que siguiera la operatoria [de entrega de subsidios y créditos], [una alta funcionaria de la Secretaría de Promoción Social] dice, ‘no, nosotros las tierras que tenían petróleo ya las conseguimos’ [en referencia a las tierras necesarias para construir la autopista]. El Cuerpo de Delegados me plantea ahí que esto era como un rompimiento definitivo de relaciones con la Municipalidad, con el Gobierno, y que a partir de ahí, ellos pensaban que había que liberar a la gente para que pudiera obtener los mejores recursos que tuviera en el lugar, empezar a consolidar en el lugar y, bueno, ahí fue la explosión de densificación de la Villa. En ese momento la gente misma de la villa estaba cuidando los espacios para no aumentar la densidad, para que no los sacaran a la calle.

Esa “explosión de densificación de la Villa” tuvo una característica notable: se produjo principalmente en el Barrio Güemes, una zona que estaba incluida dentro de las tierras que, según el decreto 1.001, debían ser otorgadas a sus ocupantes. Como afirma el ya citado Marcelo Guilloni*,

...entonces decís, “qué raro, ¿cómo es que se consolidó para arriba tres, cuatro pisos?”, y... porque el que vive abajo sabe que tiene un derecho otorgado por el Decreto 1001, y los tres que viven arriba le alquilan al de abajo. Entonces quiere decir que el Decreto 1001 está mucho más apropiado por la población de lo que uno puede imaginarse.¹⁷

En tanto, la Villa veía nacer un nuevo barrio: alentados por funcionarios municipales de distintas dependencias, habitantes cuyas viviendas estaban en la traza de la futura autopista se asentaron en las tierras más próximas al ferrocarril San Martín, formando lo que luego sería denominado como Villa 31 bis. La corrupción y el clientelismo (vinculados mayormente al cobro de los subsidios destinados para quienes abandonaban el barrio) facilitaron la relocalización de vecinos dentro de la misma zona mediante el uso de recursos formalmente destinados a ubicarlos fuera de ella. La creación de este nuevo barrio a través de la ocupación de nuevas tierras implicaba comenzar desde cero no sólo la construcción de viviendas sino el proceso de adquisición de servicios básicos.

En enero de 1996, el Intendente promulgó un decreto que habilitaba al uso de la fuerza pública para desalojar las tierras afectadas al proyecto vial. El 16 de enero de

¹⁷ En 1994, la Administración General de Puertos, por resolución N° 64/94 revocó la que cuatro años antes había desafectado los terrenos correspondientes a la Villa 31. Esto lleva a que algunos vecinos afirmen que decreto 1.001 está derogado. Sin embargo, esta resolución no puede derogar una norma de orden superior como un decreto.

1996, un operativo policial desalojó y destruyó las casillas de las familias que habitaban sobre la traza de la futura autopista. A pesar de los enfrentamientos entre los habitantes y la policía, de la presencia de legisladores de la oposición y de la huelga de hambre que llevaban a cabo ocho sacerdotes en contra del desalojo, las topadoras arrasaron las viviendas de los habitantes que se habían negado a aceptar las opciones propuestas por el gobierno municipal. La violencia empleada para el desalojo, que fue completado tan sólo diez días más tarde, llevó a un primer plano de la agenda pública el valor estratégico y simbólico de las tierras de Retiro y la disputa por su apropiación. La erradicación violenta de los hogares por medio de la demolición de las viviendas ubicadas sobre la traza de la futura autopista intentó ofrecer una respuesta a la cuestión de a quiénes pertenece el valor estratégico de la zona (a los futuros usuarios de la autopista o a los villeros) y cuál es la interpretación correcta sobre el sentido de una villa en esa zona de la ciudad (un obstáculo al progreso o un testimonio de la resistencia de los pobres y de la persistencia de su precariedad). Aunque en un contexto distinto, un Intendente designado por un Presidente democráticamente elegido utilizaba, veinte años después, el mismo mecanismo que la dictadura militar: el desalojo forzoso de las viviendas de la Villa 31 y su demolición.

El uso de la violencia no es solo un testimonio de la concepción que tenía la gestión de Domínguez (y una parte de la opinión pública) sobre el modo en el que

debía abordarse desde el Estado el conflicto por quiénes y de qué manera tienen derecho a la ciudad, sino una evidencia del fracaso de las políticas implementadas durante trece años de gobierno democrático por cinco intendentes designados por dos presidentes de distintos partidos políticos. Este fracaso era aún más estrepitoso por cuanto sucedía al giro hacia una política radicadora tomado al comienzo del período democrático y profundizado durante la gestión de Carlos Grosso. La culminación del ciclo de intendencias democráticas abierto en 1983 con un desalojo violento y sin avances significativos en los sectores del barrio que no estaban afectados por la construcción de la autopista, tuvo dos efectos sobre la dinámica del conflicto en torno a la Villa 31. Primero, la puesta en cuestión de la capacidad y la voluntad de los gobiernos para implementar exitosamente una política radicadora. La incapacidad manifiesta del Estado para mejorar globalmente la situación del barrio, incluso a través de un proceso con fuerte participación de los vecinos, marca de alguna manera el fin de la voluntad radicadora al convertirla en algo similar a una utopía. Si la experiencia del '73 había sido interrumpida por la violencia, la del '89 había sido coartada por el libre juego de las instituciones democráticas. De esta manera, por un lado, las posibilidades “realísticas” de demanda de mejoramiento del hábitat quedaban drásticamente reducidas al cancelarse de ellas la de la radicación. Por el otro lado, el Estado dejaba de ser un socio posible para la radicación a pesar de que seguía siendo el único actor que

potencialmente podía llevarla a cabo: no solo no podía sino que no quería, lo que quedaba demostrado por el impulso dado a proyectos abiertamente contrarios a la radicación de la villa. El segundo de los efectos que tuvo sobre la Villa 31 la culminación de las intendencias peronistas fue el deterioro de las organizaciones que debían mediar entre los habitantes de la villa y quienes tomaban decisiones de política pública desde el Gobierno. Este deterioro se produjo por dos vías distintas: por la fragmentación de las organizaciones a partir de los distintas posiciones en relación a la ubicación que debía tomarse sobre el eje autonomía/dependencia respecto del Estado (sobre todo durante las gestiones peronistas) y, en segundo lugar, por el debilitamiento del lazo de representatividad entre los habitantes de la villa y las organizaciones que pretendían nuclearlos y representarlos. Tanto los dirigentes del barrio como los de las organizaciones intermedias emergieron deslegitimados de los proyectos truncados de urbanización de la Villa 31. Esta deslegitimación provocó una disminución en el interés colectivo por la participación en la actividad política. Así, la movilización para apoyar la firma del decreto 1.001 no pudo repetirse para reclamar la demora en su aplicación. Armando Carlini*, uno de los dirigentes más importantes de mediados de 1990, puso el acento sobre los efectos negativos que tenía sobre su liderazgo el incumplimiento de las promesas que le eran hechas por los funcionarios: “uno promete por lo que le prometen, y después...”. También remarcaba actitudes de los funcionarios

que pueden ser conceptualizadas a partir de lo que Bourdieu llama “mala fe institucional” (2007, p. 180). En varias ocasiones los funcionarios trataban de incidir sobre la dinámica de organización a través de la promesa a sus distintos referentes de que, si seguían sus indicaciones, iban a ser ellos los más beneficiados por la cesión de tierras a los ocupantes. Las consecuencias del fracaso de los planes de urbanización se vieron amplificadas por el hecho de que, ya fuere de manera más o menos institucionalizada, ya fuere informalmente, tanto la iniciativa de la Municipalidad como la del Gobierno Nacional, habían comprometido la participación de muchos dirigentes del barrio. Esta participación ubicó a los dirigentes en la intersección de las dos dinámicas que erosionaron a la organización del barrio. Al tiempo que su participación era puesta en cuestión por el tipo de relación que implicaba con el Estado, hacía a los dirigentes corresponsables del fracaso de los programas estatales. Esta situación no hacía otra cosa que profundizar la fragmentación de la organización barrial y el deterioro de los lazos de representación entre dirigentes y vecinos.

La formalización del derecho al hábitat que relataré en el próximo capítulo y su relación con el entramado de prácticas que analizaré a continuación no pueden ser comprendidos plenamente sino en relación con este conjunto de resultados del hemicycle peronista que acabo de describir pero que es válido resumir: la redefinición de la demanda a partir de la evidencia de la falta de capacidad/voluntad estatal y la

consiguiente reformulación de la relación con el Estado, y la fragmentación y deslegitimación de la organización barrial potenciada por su participación en el intento fallido de radicación. Es sobre este trasfondo que se desarrollan todos los hechos que siguen y, por lo tanto, es sobre este trasfondo que ellos deben ser leídos.

Capítulo 2. Ciudad nueva, derechos nuevos

Mientras los pobladores de la Villa 31 veían escapársele de entre las manos la oportunidad de que se urbanizara su barrio, tenía lugar un acontecimiento que transformaría el marco jurídico e institucional en el cual se hallaba inserta la cuestión de la Villa 31: la reforma constitucional de 1994. A diferencia de otros países latinoamericanos como Brasil, Chile y Perú y Paraguay,¹⁸ que realizaron reformas constitucionales en el marco de sus procesos de transición a la democracia, la refundación democrática argentina implicó tan sólo el restablecimiento de la Constitución Nacional reformada en 1957. A pesar de los intentos del radicalismo de llevar adelante una reforma (sobre la que se trabajó en el marco del Consejo para la Consolidación de la Democracia) los diez primeros años de vigencia del orden constitucional pasaron sin que se realizara ningún tipo de cambio en la carta magna. Sin embargo, en 1993 se verificó una particular coyuntura política: Carlos Menem tenía voluntad de modificar la Constitución de modo de quedar habilitado para ser candidato a la reelección inmediata como presidente pero no contaba con la mayoría legislativa necesaria para hacerlo. Esto lo obligó a negociar con el radicalismo, a su vez condicionado por la convocatoria presidencial a una consulta popular no vinculante sobre la cuestión y por la posible sanción de una ley modificando la composición de la

¹⁸ A esta lista podría agregarse Uruguay, si se tiene en cuenta la enmienda constitucional plebiscitada en 1989.

mayoría calificada necesaria para la reforma. De esa negociación surgió el acuerdo que haría posible el comienzo del proceso de reforma constitucional.

Si bien para la opinión pública el eje central era la habilitación de la reelección presidencial, la ley de declaración de la necesidad de la reforma (24.309/93) contenía el así llamado “Núcleo de Coincidencias Básicas” cuya función era la de expresar “la finalidad, el sentido y el alcance de la reforma”. El contenido de ese núcleo daba lugar a la realización de importantísimos cambios en dos campos que en el largo plazo se revelarían mucho más relevantes que la reglamentación de la duración y repetición del mandato presidencial: la constitución política de la Nación y los derechos y garantías constitucionalmente tutelados. Dentro del primero de ellos se encuentra el reconocimiento del estatuto de autonomía a la Ciudad de Buenos Aires. Dentro del segundo, el otorgamiento de jerarquía constitucional a un conjunto de tratados internacionales de derechos humanos. Estas dos modificaciones cambian el encuadramiento institucional y normativo, respectivamente, en el que se desarrollarían las prácticas estudiadas. La primera, crea una nueva instancia política, el Gobierno de la Ciudad Autónoma, que, a diferencia de lo que sucedía con la Municipalidad de la Ciudad, contaba con un Jefe de Gobierno votado directamente por los ciudadanos del distrito. La segunda, abre un fructífero campo legal en lo que refiere a la tutela del derecho al hábitat. Este capítulo se ocupará en primer lugar de detallar los contenidos

de esta ampliación de la protección constitucional del derecho al hábitat para luego ocuparse de las implicancias de la autonomía política de la Ciudad. Este análisis implicará volver nuevamente sobre el tema de los derechos: el proceso de constitución de la Ciudad Autónoma sumará un nuevo y propio reconocimiento formal al derecho al hábitat al sancionar su Constitución.

La vivienda como derecho

En la Argentina, la Constitución Nacional reconoce el derecho a la vivienda desde su reforma de 1949. En el espíritu de esa reforma, claramente inscripto en la corriente del constitucionalismo social, de explicitar los derechos de segunda generación vinculándolos a determinadas categorías sociales, el derecho a la vivienda es formalizado como componente del derecho al bienestar de los trabajadores y como derecho de la ancianidad (art. 37). En 1955 la Constitución reformada en 1949 fue derogada por un gobierno de facto que dos años después convocó a elecciones para convencionales constituyentes en un contexto de libertad política limitada. Reunida en la ciudad de Santa Fe, la Convención Constituyente convalidó la derogación de la Constitución de 1949 y restableció la de 1853 (con las reformas de 1860, 1866 y 1898). Sin embargo, bajo la presión de algunas fuerzas políticas entre las que se encontraba el socialismo y una parte del radicalismo, logró anexarse a la Carta Magna el llamado artículo 14 bis. Este artículo enumera una serie de derechos sociales (esta vez sin

relacionarlos explícitamente con un grupo social determinado) entre los que se encuentra “el acceso a una vivienda digna”. Sin embargo, esta tutela no pudo traducirse en un acceso universal de la población a la vivienda digna. No sólo existieron continuas interrupciones del orden constitucional en el marco del cual el derecho a la vivienda se encontraba formalizado sino que los pocos gobiernos constitucionales no lograron poner en marcha instrumentos que lograran la plena satisfacción de la demanda habitacional.

En lo que respecta al texto constitucional propiamente dicho, la reforma constitucional de 1994 no incluyó cambios de ningún tipo relativos al derecho a la vivienda. El artículo 14 bis no fue tratado en la Asamblea Constituyente (cfr. el diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente) dado que no se encontraba incluido en el llamado a la reforma. En cambio, la Asamblea agregó un segundo capítulo a la parte dogmática denominado “Nuevos derechos y garantías”. En él se especifican derechos vinculados a la participación en y vigencia del régimen democrático y se incluyen los derechos ambientales y de los consumidores. En este sentido, la reforma de 1994 dejó prácticamente de lado la explícita ampliación o profundización de los derechos sociales en general y del derecho a la vivienda en particular, alejándose, por ejemplo, del caso de Brasil, cuya reforma constitucional de 1988, realizada en el marco de un fuerte proceso de participación popular, se extiende

ampliamente en el campo de los derechos sociales y reserva un entero capítulo a la especificación de una política de desarrollo urbanístico que tiene por objeto “ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes” (Art. 182). Sin embargo, la reforma constitucional dejaría abierta una puerta para la incorporación de los derechos sociales.

El núcleo de coincidencias básicas preveía que, a través de la reforma se crearan “institutos para la integración y jerarquía de los tratados internacionales”. La decisión de la Asamblea Constituyente fue la de darle jerarquía suprallegal a los tratados internacionales en general pero reservar para un conjunto de tratados sobre derechos humanos una jerarquía igual a la de la Constitución. Este particular estatuto estuvo fundado en el contenido jurídico de estos tratados.¹⁹ La jerarquía constitucional de los tratados tiene la función de complementar los derechos y garantías reconocidos

¹⁹ En palabras de Juan Pablo Caffero, miembro informante de la Comisión de Integración y Tratados Internacionales de la Asamblea Constituyente: “¿Qué significa un tratado sobre derechos humanos? Voy a limitarme a leer una opinión subjetiva de la Corte Interamericana que define esto con exactitud: ‘Los tratados modernos sobre derechos humanos en general, y en particular la Convención Americana, no son tratados multilaterales del tipo tradicional concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos para el beneficio mutuo de los estados contratantes. Su objeto y su fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros estados contratantes. Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos los estados se suman a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones no en relación con los otros estados sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.’ [...] Otorgar jerarquía constitucional a estos instrumentos es situar al ser humano —por su sola condición de tal— en el centro de la tutela del orden jurídico. Los derechos humanos son la expresión directa de la dignidad de la persona humana, conforman una obligación para todos, *erga omnes* y todo Estado debe estar jurídicamente interesado en la protección del derecho del hombre. El Estado no puede sustraerse de su responsabilidad con el pretexto de que es un ámbito —esencialmente— de su competencia nacional con un concepto antiguo de la soberanía, porque, de lo que se trata, es de la protección internacional. La persona es el sujeto del derecho internacional” (Convención Nacional Constituyente, 1995, p. 2827)

en la parte dogmática de la Carta Magna. A pesar de que fue contestada por algunos convencionales que criticaron el carácter general y a veces contradictorio de estos tratados (llegando a considerar su incorporación a la Constitución como un “mero voluntarismo”; cfr. Diario de Sesiones, Sesión 3ra, Reunión 22va, 2 de agosto de 1994) la nueva jerarquía de los tratados fue plasmada en el inciso 22 del artículo 75.

Entre los tratados a los que se les dio jerarquía constitucional hay algunos que protegen explícitamente el derecho a la vivienda. Tal es el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11); la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (art. 11); y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26). Si bien la referencia en estos tres tratados es genérica a la vivienda, las Observaciones Generales Nro. 4 y 7 del Comité DESC²⁰ se estuvieron dirigidas a precisar “el contenido y el alcance” del derecho a la vivienda que garantiza el tratado respectivo. La primera de estas Observaciones, redactada en 1991, plantea que “la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. [...]” La Observación establece a continuación una serie de aspectos que hacen al carácter genérico de la adecuación de la vivienda. Entre ellos se encuentran la “seguridad jurídica de la tenencia”, y la

²⁰ Las observaciones generales son “documentos adoptados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que ayudan a dilucidar el contenido y alcance de las cláusulas del PIDESC. El objetivo es aclarar las áreas sustantivas del Pacto y las obligaciones de los Estados con el fin de facilitar el cumplimiento del mismo” (http://www.escr-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=433445&parent_id=431812&attribLang_id=13441).

“disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura”. Respecto de la seguridad jurídica, se indica que

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 u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

Respecto de la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, se aclara que

Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

La Observación Nro. 7, de 1997, se ocupa de especificar cuestiones relativas a los desalojos forzosos y menciona específicamente el hecho de que hay desalojos forzosos

que tienen lugar en nombre del desarrollo. Pueden efectuarse en relación con conflictos sobre derechos de tierras, proyectos de desarrollo e infraestructura [...], la adquisición de tierras para programas de renovación urbana, rehabilitación de viviendas o embellecimiento de ciudades, el desbroce de tierras para fines agrícolas, la especulación desenfrenada de terrenos [etc.].

La explicitación que realizan estas Observaciones Especiales da cuenta de que el derecho a la vivienda reconocido por los pactos internacionales debe ser operativizado en base a ciertos criterios que hacen referencia directa a situaciones como las que atraviesa la Villa 31. El otorgamiento de jerarquía constitucional a los tratados internacionales representa entonces una fuerte profundización de la tutela del derecho a la vivienda provista por la Carta Magna.

La constitución de la Ciudad

Mientras la política hacia la Villa 31 de la municipalidad porteña quedaba reducida al desalojo violento de quienes se encontraban sobre la traza de la autopista, la Ciudad se aprestaba para hacer efectivo el estatuto de autonomía política que le había sido reconocido por la reforma de la Constitución Nacional. Tal como preveía el núcleo de coincidencias básicas se introdujo un artículo que garantiza la autonomía porteña en los siguientes términos:

Art. 129: La ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad.

Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación.

En el marco de lo dispuesto en este artículo, el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones.

De acuerdo con el plazo otorgado por la ley (24.588/95), el 30 de junio de 1996 el Ejecutivo nacional realizó las elecciones para Jefe y Vicejefe de Gobierno y de sesenta representantes para dictar el estatuto organizativo de la futura Ciudad Autónoma. En ellas, la fórmula del partido radical De la Rúa - Olivera obtuvo la Jefatura de Gobierno, mientras que el recientemente constituido partido de centro izquierda FRE.PA.SO., obtuvo 25 estatuyentes convirtiéndose en la primera minoría dentro del cuerpo. Una vez reunida, y luego de un fuerte debate,²¹ la asamblea de

²¹ El bloque peronista quería minimizar el carácter autónomo de una Ciudad que le había sido tradicionalmente esquiva en términos electorales y que, precisamente, había comenzado su nueva etapa eligiendo un Jefe de Gobierno radical.

estatuyentes se autodenominó Convención Constituyente y se agrupó en comisiones para crear la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Al ponerse en marcha la Convención, el bloque de representantes del FRE.PA.SO. hizo valer su peso numérico y logró convertir en derechos constitucionales varias de sus reivindicaciones programáticas. Así, dentro de su Libro Primero, la Constitución de la ciudad no sólo reconoce diversos derechos y garantías (Título primero) sino que establece políticas especiales dirigidas a “superar las condiciones de pobreza y exclusión” (Título segundo). Cada uno de los capítulos del Título dedicado a las políticas especiales explicita el reconocimiento y la garantía de un conjunto de derechos agrupados temáticamente y establece los criterios y las acciones para su cumplimiento. La salud, la educación, el ambiente, la cultura, la seguridad, la igualdad de género, la niñez y la adolescencia y la juventud, entre otras cuestiones, son objeto de este tratamiento particular. El quinto de los capítulos de esta parte de la Constitución está dedicado al hábitat. Como afirmó en una entrevista José Eduardini*, dirigente del FRE.PA.SO. y convencional constituyente, al momento de tratar el tema del hábitat había “dos antecedentes: uno, el fracaso de la política de erradicación y segundo que quienes habían sido opositores a esa medida, ahora eran mayoría en la Constituyente”. De esta manera no es sorprendente que el único artículo del capítulo relativo al hábitat expresase que:

Art. 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.

El contenido del Capítulo, sin embargo, representa tan sólo una fracción del proyecto presentado por el FRE.PA.SO. en las comisiones de Políticas Especiales y de Declaraciones, Derechos y Garantías. La idea del partido era crear un organismo con igual status que los institutos provinciales de la vivienda y realizar fuertes transformaciones en la C.M.V. Sin embargo, estas dos medidas fueron rechazadas por el bloque peronista y radical respectivamente lo que obligó a una solución de consenso

que, una vez presentada al plenario de la Asamblea, casi no sufrió modificaciones. Al presentar el despacho a la Asamblea, el convencional del FRE.PA.SO. Eduardo Jozami afirmó que

...pensamos que es importante que en la Constitución se incorporen criterios acerca de cómo deben resolverse [las distintas expresiones del déficit habitacional]; pensamos que es fundamental expresar que los pobladores que se encuentran en la marginación y *los habitantes de las villas de emergencia deben ver resuelto su problema de vivienda de acuerdo con el criterio de la radicación en el lugar.*

Esto ha sido expuesto en muchas ocasiones. Existe un programa de radicación de villas de emergencia en la ciudad de Buenos Aires que desgraciadamente hace más de dos años que está suspendido, y al que en los últimos presupuestos no se le han asignado fondos. En su momento fue anunciado por las máximas autoridades de la ciudad y de la Nación como un compromiso con los sectores más humildes, pero lejos de cumplirse, no sólo se han suspendido los planes de radicación sino que *se ha vuelto a políticas que considerábamos superadas con el advenimiento de la democracia, es decir, a las políticas de erradicación de los villeros. Ejemplo de ello es el caso de la Villa 31 de Retiro.* (Diario de Sesiones, p.1880, subrayado mío)

Según José Eduardini*, el artículo 31

en realidad es una especie de programa de acción en materia de vivienda social.

Ahí hubo una gran discusión sobre si tenía sentido que la Constitución se ocupase de cuestiones tan puntuales. Nosotros sostuvimos que sí, porque se iniciaba una nueva etapa política en la Ciudad y que, de alguna manera, la Constitución tenía que ser... una especie de declaración de principios de qué era lo que queríamos hacer en la Ciudad

En este sentido, el derecho al hábitat no era tan sólo un artículo de la Constitución sino parte *constitutiva* de la naciente unidad política. Sin embargo, la voluntad política de *constituir* la Ciudad Autónoma sobre una extendida garantía de derechos, no fue acompañada por la participación de los actores sociales involucrados. En el caso del derecho al hábitat, ni en el relato de los integrantes del FRE.PA.SO. ni en el de los dirigentes barriales entrevistados se narra la existencia de algún tipo de presión social para su inclusión en la Constitución. Si bien el bloque trabajó el tema en relación con la FE.DE.VI., en palabras de Lucas Lombroso* “fue una iniciativa que la llevamos nosotros adelante. No conseguimos que ninguna organización social le diera pelota a la importancia que tenía la Constituyente para estas cosas”. Si bien la Constituyente en general había sido un proceso que, al igual que la reforma constitucional de 1994, había tenido poca apertura a la participación popular, la

práctica ausencia de acción política por parte de las organizaciones villeras de primer nivel sobre la constituyente daba testimonio de el punto hasta el cual estaba deteriorada su capacidad de articular y expresar una demanda de los pobladores de las villas por mejoras sustantivas en sus condiciones sociohabitacionales.

El otorgamiento de jerarquía constitucional del derecho al hábitat y la definición de la radicación definitiva como política a ser aplicada por el Estado aparecían como un blindaje contra el ataque frontal que desde el Estado mismo se hacía contra los precarios urbanos. En el contexto de un que había llevado adelante su propio desguace a través de un proceso de ajuste y reforma estructural cuyos principales objetivos habían sido sus componentes bienestaristas, la inclusión de un artículo como el dedicado al hábitat en la Constitución de la Ciudad tenía un fuerte sentido de defensa de los sectores sociales más desprotegidos. Sin embargo, entre la erradicación y la puesta en acto del nuevo derecho constitucional existía una tercera opción: la continuidad de la situación de precariedad sociohabitacional que

caracterizaba al barrio.²² Esta situación, lejos de configurar un empate (consistente en el hecho de que la villa no podía radicarse ni erradicarse por los altos costos políticos implícitos en cualquiera de los dos cursos de acción), representa una derrota para sus habitantes, quienes continúan sufriendo todas las dimensiones de la precariedad que la villa trae aparejadas: de la tenencia de la tierra, de la calidad de la vivienda, de la infraestructura urbana, de la prestación de servicios públicos. Es imposible comprender el período iniciado con la autonomía porteña sin tener en cuenta la contemporaneidad entre la extensión del reconocimiento explícito del derecho al hábitat operada por la reforma constitucional de 1994 y la Constitución de la Ciudad (la cual, como acabamos de ver, incluye además el establecimiento del criterio de radicación para las villas) con el debilitamiento de las organizaciones villeras en general y de la Villa 31 en particular causado por la fractura y la deslegitimación descriptas al final del capítulo anterior.

²² Tal como describe la situación Iván Jorez*: “ganamos una batalla, no cabe ninguna duda. Hay que tener en claro también cuáles son los límites de ese triunfo, ¿no? ¿Por qué digo ganamos una batalla? Porque ya no se discutió más que las villas se urbanizaban en el lugar. Incluso en el caso de la 31, nadie volvió a hablar de echarla. Entonces lo que había eran trabas de gente que no estaba muy convencida. Por ejemplo, cuando se aprobaron las leyes estas como la 148, no hubo casi oposición. Pero no hubo casi oposición ¿por qué? Porque el FRE.PA.SO. tenía mucho peso y lo había tomado como política. Incluso a lo mejor hasta a alguno dentro del FRE.PA.SO. no le importaba tanto la cuestión pero era una política muy asumida. Y los radicales eran aliados en ese momento, entonces era muy difícil salir a cuestionar algo que primero, políticamente los dejaba muy mal parados a ellos, además era un enfrentamiento al FRE.PA.SO. Y los del PJ en realidad habían votado por el desalojo de la villa porque se los pedía Menem, no porque ellos fueran más reaccionarios que los radicales, ¿me entendés? Por eso yo te digo cuál es el límite de la victoria, porque una cosa es... Yo creo que en política cambiar el discurso es fundamental, no subestimo eso como hay gente que dice. No, las palabras quieren decir algo, antes había un discurso oficial de un tipo y después hubo el contrario, eso es un cambio en la conciencia de mucha gente. Pero el paso siguiente todavía no se ha dado, ni con la 31 ni en general con las villas...”

Que la formalización derecho al hábitat se expandiera y especificara conjuntamente con el declinar de las organizaciones villeras en general, y de la villa 31 en particular, tuvo implicancias muy fuertes sobre el entramado de relaciones que será analizado en el capítulo siguiente. Pero a pesar de que un derecho legalmente sancionado no sea (inmediatamente) apropiado por los actores sociales como un recurso para el planteo de sus demandas, su existencia marca un punto de referencia que es necesario tener en cuenta para la comprensión del sentido de la acción de esos mismos actores, y también de las instituciones estatales. La sanción del derecho abre un nuevo campo de acción posible para uno y otro grupo de actores a partir de sus efectos de legitimación de los cursos de acción tendientes a garantizar su ejercicio y de la habilitación de opciones como la exigibilidad legal. Tener en cuenta esta característica del derecho como elemento que es a la vez un recurso y parte del horizonte de sentido de las acciones que se producen en el ámbito al que refiere es fundamental para evitar caer tanto en el formalismo que lo considera como una *ley* a ser *aplicada* como en el realismo que lo desestima como un ideal sin efectos sobre el juego de fuerzas concreto. Comprender cómo el derecho en tanto que recurso y referencia ha sido usado por los actores estatales y sociales involucrados en la cuestión de la Villa 31 es una de las tareas del próximo capítulo.

Capítulo 3. Prácticas estatales, prácticas sociales

Como se desprende de los capítulos anteriores, existe un conjunto de elementos que permiten afirmar que el año de 1996 marca el inicio de una nueva etapa para la cuestión de la Villa 31. Este conjunto está formado por la deslegitimación y fragmentación de la organización del barrio que produjo el formato de su relación con el gobierno local y nacional formado durante el hemicycle peronista: la reformulación de la demanda al y de la relación con el Estado que provocaron los desalojos forzados, el nuevo encuadramiento institucional que implicó la concreción de la autonomía porteña y la formalización del derecho al hábitat en la constitución de la Ciudad. Así, la nueva etapa se diferencia de la anterior tanto por los cambios a nivel de los actores involucrados como a nivel del contexto político-institucional y normativo en el que están insertos.

En este capítulo me ocuparé de describir y analizar la interacción entre la organización de los habitantes de la Villa 31 y el gobierno nacional y de la Ciudad en los temas referidos al mejoramiento del hábitat. Durante los poco más de diez años sobre los que se extiende el período aquí tratado las prácticas de los actores tuvieron importantes efectos sobre las condiciones de vida en la Villa de Retiro. Lo que me propongo aquí es tratar de comprender las acciones que componen el entramado estudiado para poder explicar las razones de su continuidad y cambio. Es por ello que

la fuente principal de información de este capítulo proviene de entrevistas realizadas a funcionarios estatales y a dirigentes barriales y, en menor medida, de los documentos producidos por ambos actores.

La descripción del entramado de relaciones que ocupa la primera parte de este capítulo ha debido superar los obstáculos que presenta la obtención de información completa y precisa, sobre todo en lo que respecta a las prácticas sociales pero, y en ocasiones sorprendentemente, también en relación a las prácticas estatales. Respecto de muchos acontecimientos la información recabada es fragmentaria y contradictoria, no sólo entre distintas fuentes sino incluso en el discurso de un mismo entrevistado. En el caso de la información sobre el accionar estatal, ha sido muy difícil obtener material proveniente del Poder Ejecutivo de la Ciudad y del Nacional respecto de los programas de gobierno e informes sobre su desarrollo e impacto ya sea en términos cuantitativos (monto erogado, cantidad de beneficiarios, etc.) como cualitativos (integración urbana, mejoramiento del hábitat, etc.). A pesar de esto ha sido posible reconstruir la interacción entre los actores estatales y sociales con el detalle suficiente como para poder analizarlas. Vale recordar aquí nuevamente que el cuerpo de prácticas analizadas se limita a aquellas que tienen como objetivo principal a las condiciones colectivas del hábitat.

Diez años

La posibilidad de una mayor diversidad político-institucional abierta por el estatuto de autonomía -esto es, la coexistencia de un Presidente de la Nación perteneciente a una fuerza política y un Jefe de Gobierno de la Ciudad integrante de otra distinta- se concretó en la primera oportunidad cuando el radical Fernando De la Rúa se convirtió en el primer Jefe de Gobierno electo directamente por el pueblo de la Ciudad. Sin embargo, a pesar del desalojo violento ocurrido a principios del mismo año y de que el caso de la Villa 31 había sido parte de la discusión en la Convención Constituyente, tres meses después de asumir su cargo, De la Rúa asistió al acto en el que su contrincante político, el Presidente justicialista Carlos Menem, entregó el premio a los ganadores del Concurso de Ideas para el Área Retiro (el estudio Varas-Baudizzzone-Lestard) (La Nación, 31/10/1996). Mientras tanto, dos organismos del flamante Gobierno de la Ciudad ponían en marcha su accionar en la Villa 31. Por un lado, la Comisión Municipal de la Vivienda, a través de la Gerencia de Promoción Social Urbana (G.P.S.U., área con rango de subsecretaría) y por el otro, la Secretaría de Promoción Social a través del área de Emergencias Habitacionales. La C.M.V. actuaba en el barrio para tratar de lograr una erradicación parcial. De acuerdo a Iván Jorez*, un alto funcionario de la G.P.S.U., “lo que hicimos fue instalar una delegación de la

C.M.V. en el barrio de forma tal que los terrenos que se desocupaban no fueran nuevamente ocupados”. Continúa:

Iván Jorez*: yo creo que la villa 31 hay que sacarla. Hay que sacarla [para completar el nudo vial]

Alejandro Sehtman: ¿Pero toda o hay que acomodar una parte?

I.J.: No. Nosotros lo que proponíamos... Habíamos llegado a un acuerdo con la gente, que las familias históricas, que eran aproximadamente 80 o 90, fueran respetadas [...] y el resto íbamos a ver un montón de programas que podíamos llevar a cabo para poder sacarlos dándoles la opción de créditos individuales [...]. Yo había propuesto que a todas aquellas familias del interior [del país] se las favoreciera con material puesto en el lugar para que pudieran vivir en su provincia, mucha gente se quería ir, quería volver. [...] En ese momento se podía hacer ese tipo de, digamos, de movimiento de gente y la gente estaba de acuerdo.²³

Consultado respecto de lo previsto por el entonces apenas entrado en vigor artículo 31 de la Constitución de la Ciudad, Jorez* responde que “no deja de ser un artículo lleno de intenciones. Todos tienen que acceder a una vivienda digna, y sí,

²³ Esta perspectiva (parcialmente) erradicadora por parte de la C.M.V. es confirmada por el relato de algunos dirigentes barriales, como Ayelén Lima*, que afirmaron no haber recibido asistencia por parte de la G.P.S.U. durante el gobierno de De la Rúa.

todos. Pero es una expresión de deseo”. Sin embargo, el proyecto erradicador de la C.M.V. encontraba en el accionar de la otra área involucrada un fuerte obstáculo.

Según Jorez*,

nuestro propio gobierno [...] empezó a entregar materiales. Era teóricamente un plan de emergencia habitacional que en realidad escondía un juego político, de punteros políticos. Entonces vos programabas que tenías que abrir una calle y voltear una determinada cantidad de casas, resulta que los otros le daban materiales para que las casas se construyeran.

La entrega de materiales a la que hace referencia Jorez* es la que llevaba adelante la Secretaría de Promoción Social a través del área de Emergencias Habitacionales. Este área, creada al comienzo de la gestión de De la Rúa, tenía a su cargo la gestión de distintos tipos de situaciones habitacionales críticas como los desalojos o los casos más extremos de precariedad edilicia en las villas. En el caso de éstas últimas, los materiales provistos por el programa de emergencias iban desde frazadas y colchones hasta tirantes de madera, chapas, ladrillos y cemento. Si bien la asistencia estaba dirigida particularmente en casos de incendios,²⁴ inundaciones o riesgo de derrumbe, en la práctica funcionaba como un programa genérico de ayuda

²⁴ Según relata Arenal*, en la Villa 31 “hubo varios casos que se quemaron varias casas, nosotros a las 3 de la mañana llegábamos con colchones, frazadas y al otro día empezábamos a traer materiales para la reconstrucción.”

habitacional. Tal como relató, Julián Arenal*, un alto funcionario de la Secretaría: “llegamos a un acuerdo [con la C.M.V.], que en la Villa 31, por lo menos, lo que íbamos a hacer era abastecer a diferentes familias con una cierta cantidad de materiales por familia para remodelar su casa, mejorarla, hacerle una habitación...”.²⁵ Los funcionarios y técnicos de Emergencias Habitacionales veían en la C.M.V. a un organismo preso de los formalismos burocráticos que le impedían atender las reales necesidades del barrio.²⁶ En palabras de Arenal “[la C.M.V. nos decía] ‘no, porque nosotros... vos pensá, la tierra’. Y yo decía ‘sí, tenés razón’, y por debajo lo daba.” En repetidas ocasiones Emergencia Habitacional financiaba obras de tendido de servicios, como en el caso de la red de agua potable y el tendido eléctrico -realizado conjuntamente por los vecinos y personal de la empresa de distribuidora domiciliaria de electricidad Edenor con cables comprados por ese área- y de construcción de equipamiento urbano, cuestiones que estaban por fuera de sus funciones. Las fricciones entre los distintos organismos residían en última instancia en el hecho que ellos

²⁵ La amplitud del objeto del gasto era tal que, según afirma Arenal*, en la Villa 31 “hicimos un pequeño polideportivo en un lugar chiquito que había porque también la teoría era [que] si nos ponemos de acuerdo, estamos de acuerdo la gente y nosotros, no te para nadie”. Y agrega: “Nosotros además manejábamos todo lo que era parte de la colonia de vacaciones, armamos una colonia propia con chicos de la 31. [...] A.S: “¿Ustedes excedían el tema de la emergencia habitacional?”, J.A: “Sí, sí, excedíamos. Sí, sí”.

²⁶ Como ejemplo del “formalismo” de la C.M.V. puede citarse un fragmento de la entrevista realizada a Iván Jorez*: “La Villa 31, como todas las villas, tiene un problema de cloacas, el problema de cloacas son los pozos negros, la Villa 31 esta cerca del río con lo cual la napa la tiene muy alta [lo que obligaba a que] tuviera que ir el camión prácticamente todos los días a desagotar”. “No se construían cloacas porque [...] ahí si teníamos la restricción del gobierno nacional. [...] Ahí si teníamos una invasión. No podíamos hacerlo porque estábamos metiéndonos en terrenos nacionales”.

actuaban en la villa con criterios distintos: la C.M.V. gestionaba más estrictamente en términos de la problemática de la vivienda, Emergencia Habitacional tenía un enfoque social de la problemática del hábitat y por lo tanto no se preocupaba por cuestiones relacionadas a la titularidad de las tierras, el código de planeamiento, etc.

Los pedidos de materiales llegaban al programa a través de los presidentes de la junta vecinal de cada villa, quienes muchas veces se encargaban de recibirlos y distribuirlos dentro del barrio con criterios que frecuentemente eran cuestionados por los vecinos. Tal como relata Arenal*

al presidente llegaban distintos pedidos, el presidente nos traía los pedidos, nosotros íbamos a verlo, lo relevábamos, veíamos y ahí sí, íbamos a entregar con el presidente. [...] El asunto es por respeto al presidente, digamos... si nosotros decíamos que íbamos a reconocer al presidente, bueno, vos aparte de reconocerlo tenés que darle el valor que tiene.

El programa trabajaba en estrecha relación con los dirigentes barriales. Afirma Arenal* que “en mi oficina todos los días estaban los presidentes, por equis motivo hacíamos reuniones todos los días. Todos los días laburábamos y gestionábamos codo a codo”. Pero, como vimos, el hemiciclo peronista había tenido fuertes efectos sobre la organización política del barrio. El mismo Julián Arenal* cuenta acerca de la Junta Vecinal de la Villa 31

una cosa es el presidente, y otra son diferentes grupos, pero en la 31 sobre todo más que en otras villas. [...] Porque ciertas manzanas no reconocían al presidente, aunque nosotros [...] creíamos que si era el presidente, teníamos que arreglar con el presidente. Por algo había sido elegido.

De esta manera el sentido de la construcción de la legitimidad al interior de la organización del barrio aparece también de una forma invertida: el presidente de la junta vecinal ya no sólo es legítimo ante el Estado porque lo es para los habitantes del barrio, sino que es el Estado mismo quien construye su legitimidad al “darle valor” a través de su participación en la entrega de los materiales.

Históricamente,²⁷ ha sido la Comisión Municipal de la Vivienda la encargada de *regularizar* el proceso de donde surgen los representantes de las villas. Esa regularización consiste principalmente en la normalización y organización del proceso electoral. En palabras de Iván Jorez*:

La participación nuestra [en la organización de los vecinos de la Villa 31] era directa... calculá que yo hice el reglamento de elecciones en villas. [...] ¿Qué hacía la C.M.V.? Censo. Padrón electoral. *Confeccionaba* las listas y verificaba que las listas estuvieran de acuerdo a un ordenamiento lógico-jurídico para

²⁷ Y no es casual que esa historia haya tenido inicio durante un régimen dictatorial como el que creo la C.M.V.

llevar adelante la elección. Supervisaba la elección, el escrutinio, se invitaba a otros sectores sociales para verificar todo y se constituía la nueva junta vecinal.

La profundidad de la intervención de la C.M.V. en la organización de los vecinos se evidencia en la afirmación del funcionario de que la C.M.V. *confeccionaba* las listas. En realidad, de acuerdo a su propio reglamento, a la C.M.V. le correspondía solamente *reconocer* las listas confeccionadas por los vecinos. Sin embargo, el poder conferido por este reconocimiento oficial en muchos casos operaba de hecho como una confección, a través de la negativa a o la dilación en el reconocimiento de listas que estuvieran conformadas por dirigentes que mantenían malas relaciones con la institución. Este poder de hecho, estaba fundado en el amplio margen de acción que el *Reglamento General de Comicios en Villas*, elaborado por la C.M.V. en 1997²⁸ reservaba para esa institución respecto a las elecciones de autoridades en los asentamientos precarios. Como ejemplo bastan los siguientes fragmentos:

Art. 2: Las elecciones extraordinarias, se efectuarán cuando a juicio de la C.M.V., fuere menester convocarlas (irregularidades administrativas de la

²⁸ A pesar de que la C.M.V. había regulado por años las elecciones en las villas, Jorez* manifestó desconocer la existencia anterior de una norma similar. Este contraste entre la absoluta formalización del proceso eleccionario de la organización vecinal y la falta de formalidad en sus modificaciones se repetirá con la transición hacia el sistema de Cuerpo de Delegados que describiré enseguida. Al ser entrevistados, los funcionarios de la C.M.V. que llevaron adelante ese proceso no fueron capaces de especificar qué mecanismo administrativo se había utilizado para formalizar los cambios introducidos y, por lo tanto, tampoco pudieron indicar de qué modo podía encontrarse el texto original, algo que tampoco pudieron hacer los diferentes dirigentes barriales entrevistados.

Comisión directiva, actos ilícitos, renuncia del presidente, vice y/o secretario de la comisión directiva, y cualquier otro acto contrario a la expresión democrática de los vecinos).

Art. 3: La convocatoria a instituir la Junta Electoral [encargada, a su vez de definir la fecha para las elecciones regulares], que estará conformada por dos representantes de cada una de las listas que se postulen, será hecha por la C.M.V. [...]

Art. 4: Resultarán electores todos los habitantes mayores de 18 años, residentes con una antigüedad mínimo de dos años en la villa [...] que figuren en el padrón y acrediten su identidad mediante la presentación [de documentos nacionales o extranjeros].

Art. 5: Podrán ocupar cargos de Presidente y Vicepresidente, quienes [acrediten] residencia de no menos de dos años en la Villa [...] o quince años de residencia en el país en caso de ser extranjero.

Art. 7: A) los nombres de los candidatos que se hayan presentado ante la C.M.V. para oficializar su candidatura como miembros de la Comisión directiva, deberán acreditar apoyo mínimo del 3% del padrón electoral. [...]

Art. 8: La Comisión de la Junta Vecinal postulante, estará constituida de la siguiente manera: Presidente, Vicepresidente, Secretario General y 1 Pro-

secretario, Tesorero y 1 Pro-tesorero, 2 revisores de cuentas (titular y suplente),
1 Secretario y 1 Subsecretario para las Comisiones: de Salud, Cultura,
Educación, Promoción Social, Vivienda y Tierras y Obras Públicas, y para las
Sub-comisiones de Deportes y Recreación, Minoridad, Familia, Tercera Edad.

[...]

Art. 11: La Junta Vecinal electa designará a uno de sus miembros como
representante ante la Comisión de la Comisión Coordinadora Participativa,
Unidad Ejecutora, la C.M.V., y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Estos extractos del reglamento dan una clara idea de los alcances de la
intervención de la C.M.V.: este organismo no sólo delimita la participación activa y
pasiva en la elección sino que llega a marcar las áreas temáticas en las que estará
dividida la Junta Vecinal. Los efectos negativos de esta detallada regulación son
particularmente evidentes sobre los más desprotegidos entre los habitantes de la villa:
los extranjeros, que tienen que acreditar una larga residencia en el país para poder ser
elegidos, los indocumentados en general y los inquilinos, que muchas veces son
presionados por los propietarios para que se ausenten el día del censo de modo que no
figuren en el padrón. Por otra parte, el reglamento no preveía ningún mecanismo de
solución de las controversias surgidas al interior de una Junta que no fuera la
convocatoria, por decisión de la C.M.V. a elecciones extraordinarias.

Fue precisamente una controversia al interior de la Junta Vecinal de la Villa 31 lo que marcó la vida política del barrio durante la segunda mitad del gobierno radical.²⁹ Durante el mandato del entonces Presidente de la Villa, Héctor Lobos se produce una fragmentación de la Junta en el medio de acusaciones al modo en que este dirigente llevaba adelante su gestión. Esta situación se profundiza cuando, por motivos personales, Lobos se aleja cada vez más de la gestión del barrio. La parte de la Junta que se había escindido intentó lograr el reconocimiento de la Secretaría de Promoción Social para poder obtener materiales a través del área de emergencias. Sin embargo, con el pasar del tiempo, estos dirigentes hicieron lo que Lima* describió como un “abandono del barrio”, usando los materiales recibidos “a título personal”. Tal vez debido a la filiación radical del Presidente Lobos, tal vez debido a una falta de voluntad política de regularizar la situación, la C.M.V. no puso en marcha los mecanismos previstos por su reglamento, reforzando así el abandono al que lo habían sometido sus representantes electos. La extensión en el tiempo de esta situación dio lugar a que una serie de vecinos con una trayectoria previa de participación política en

²⁹ La reconstrucción del proceso de deterioro del que, como veremos, fue último período durante el que la Villa 31 se organizó a partir de los institutos de Presidente y Junta Vecinal, ha presentado muchas dificultades debido a la imprecisión y fragmentariedad de la información recolectada. El siguiente relato sigue mayormente los datos presentes en la entrevista realizada a Ayelén Lima* quien formó parte del proceso durante toda su extensión por haber integrado originalmente la Junta Vecinal presidida por Lobos.

el barrio se auto-organizaran en una “Mesa Normalizadora” cuyo objetivo era reconstruir la organización barrial.

La cuestión de la legitimidad (y de la legalidad) de los liderazgos barriales estuvo presente también al momento de la sanción, por parte de la legislatura porteña, de la ley 148 en diciembre de 1998, que declaraba de atención prioritaria la problemática social y habitacional en las villas miseria de la Ciudad. Esta ley, sancionada a instancias del bloque del FRE.PA.SO., creó una Comisión Coordinadora Participativa “para el diagnóstico, propuesta, planificación y seguimiento de la ejecución de las políticas sociales habitacionales”. Esa Comisión debía estar integrada por representantes de cada una de las Secretarías del Poder Ejecutivo de la Ciudad, siete legisladores de distintos bloques y, por parte de los vecinos, un representante por cada villa o núcleo habitacional transitorio “que haya sido electo en comicios *regulares*” además de tres representantes de la FE.DE.VI. y tres del Movimiento de Villas y Barrios Carenciados. La ley 148 aclara que “en aquellas villas que no tengan *regularizada* su representación, su integración se realizará tomando como base la última elección abierta realizada. Los problemas relacionados con la fractura política al interior de la organización de la Villa 31 determinaron que el barrio no tuviera un rol activo en los espacios de participación previstos por la 148. A esto se sumaron las malas relaciones con las organizaciones de segundo grado, quienes según algunos

vecinos tenían el control sobre la distribución de recursos en el marco de la Ley y hegemonizaban las discusiones en la Comisión Coordinadora. De esta manera, la Villa de Retiro quedó al margen de un instrumento legal que intentaba seguir la línea de lo previsto por el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad.

Los años del gobierno radical también fueron los de la consolidación -urbana e institucional- del asentamiento construido al otro lado de la autopista, inicialmente por los vecinos desalojados por encontrarse sobre su traza. Según la afirmación de Jorez* el funcionario de la G.P.S.U.

la 31 bis tiene ese nombre porque yo la bauticé con ese nombre. Yo le puse 31 bis para diferenciarle de la 31 porque estaba del otro lado y porque querían autonomía en cuanto a la relación política, digamos, con el gobierno.

Hasta que no fue reconocido como una villa de “pleno derecho”, el sector 31 bis tenía serias dificultades para recibir asistencia. Su situación queda descripta en el diálogo con el ya citado funcionario de la Secretaría de Promoción Social:

Julián Arenal*: [En los años que van de 1996 a 2000] la 31 bis creció muchísimo.

Alejandro Sehtman: ¿Ahí asistían también?

J. A.: Sí, asistimos. Sí, asistimos. Y te digo, asistí muchos años de contrabando porque la 31 bis no la reconocía nadie... y de contrabando la asistimos.

A. S.: ¿Qué hacían? ¿Bajaban a la 31 y pasaban...?

J. A.: Hablábamos con el presidente de la 31, le decíamos qué pasaba y me decía yo te acompaño, vamos a darle una mano.

A. S.: ¿Y cuándo la reconocieron a la 31 Bis? ¿Dentro de tu gestión?

J. A.: Creo que en el año 2000, creo, fue reconocida en el '99-2000 fue reconocida.

A. S.: Está bien. O sea que ustedes asistían ahí también aunque el marco legal no les permitía...

J. A.: Sí. Al principio....

A. S.: A ver, pero si no está reconocida por la C.M.V. ...

J. A.: Es un asentamiento

A. S.: ¿Y vos no podías laburar con eso?

J. A.: No.

A. S.: ¿No estaba dentro de tu misión asistir asentamientos?

J. A.: Eh... legalmente, no.

Al ser reconocida como villa por la C.M.V., el sector ahora denominado 31 bis logró la posibilidad de ser formalmente sujeto de asistencia y del ordenamiento normativo provistos por el Gobierno de la Ciudad. La separación podía encontrar fundamento en las innumerables diferencias que existen entre la zona histórica y la que

empezó a poblarse en 1996. Diferencias, veremos enseguida, no sólo respecto de la estructura edilicia y de prestación de servicios sino también respecto a su composición social. Sin embargo, esta separación marcó el inicio de un importante problema para las demandas que involucraban a los dos sectores. No obstante, como también veremos más adelante, estos problemas se desarrollarían tan sólo a medida que fueran viendo la luz demandas relativas a toda el área de Retiro informalmente habitada.

El mandato de De la Rúa (que fue completado por su vice, Enrique Olivera, al dejar su cargo de Jefe de Gobierno para asumir en diciembre de 1999 la Presidencia de la Nación en el marco de una alianza electoral entre la U.C.R. y el FRE.PA.SO.) finalizó sin mayores novedades respecto de la Villa 31. A pesar de los avances en otras villas, evidenciados en la construcción de viviendas y los procesos de regularización dominial, la acción de gobierno en Retiro se limitó casi exclusivamente a la entrega de materiales para la autoconstrucción de mejoras de viviendas en los casos evaluados como urgentes y para el tendido de la red eléctrica y de agua potable.

Imprevisiblemente para la opinión pública en general, pero no para los integrantes de su partido,³⁰ el vencedor de las elecciones a Jefe de Gobierno realizadas ese mismo año, el frepasista Aníbal Ibarra, dio a la cuestión de la Villa 31 un lugar de

³⁰ Según Lombroso*, la urbanización de la Villa 31 “era un acuerdo interno del partido y que era una condición que el Frente Grande y el FRE.PA.SO. después habían defendido siempre, él no podía decir otra cosa”.

privilegio en su agenda de gobierno. A un mes de asumir, el gobierno de Ibarra tuvo un entredicho con el Ministro de Infraestructura de la Nación, quien en la presentación de una de las versiones del Proyecto Retiro insinuó que la ciudad debería desalojar a la Villa 31.³¹ En noviembre el Jefe de Gobierno le anunció a un diario que la villa de Retiro sería radicada, lo que provocó una fuerte polémica.³² La urbanización de la Villa 31 también fue mencionada por Ibarra en su discurso de apertura del período de sesiones legislativas, en marzo de 2001.³³ En realidad, la sorpresa generada por estos anuncios estaba dada por el hecho de que la Villa 31 no había tenido una fuerte presencia en la agenda pública con posterioridad al desalojo para la construcción de la autopista.

El funcionario nombrado por Ibarra al frente de la todavía llamada Comisión Municipal de la Vivienda fue Eduardo Jozami, quien mantenía fuertes vínculos con algunos dirigentes villeros desde 1993, cuando como concejal había votado en contra de las ordenanzas para la erradicación de los vecinos que vivían sobre la traza de la autopista. Varios de los integrantes del equipo de Jozami habían trabajado asesorando al FRE.PA.SO. en cuestiones de vivienda participando tanto en la Convención Constituyente como en la redacción del proyecto de la ley 148. Más aún, algunos de

³¹ “Ibarra y Gallo disienten por las obras”, La Nación, 4-09-2000.

³² “La Villa 31 se quedará en Retiro”, La Nación, 14-11-2000. Respecto de las críticas hechas al anuncio pueden consultarse el editorial de La Nación del 20 de noviembre y la nota “Vence la oligarquía en la Villa 31”, publicada en el mismo diario dos días después. Ambos serán tratados en el próximo capítulo.

³³ “Para Ibarra la clave está en el sur”, La Nación, 02-03-2001.

los funcionarios convocados por Jozami tenían una larga vinculación con la Villa 31 tanto por haber militado en ella durante las décadas de 1960 y 1970 como por haber participado en la implementación del proyecto de “salida en comunidad” a Villa Celina, con dinero de los subsidios ofrecidos por la Municipalidad para que liberaran la traza de la autopista.

La gestión de Jozami al frente de la C.M.V. estuvo marcada por dos cuestiones: en primer lugar el conflicto existente en torno a la organización política del barrio; en segundo lugar, la atención de las demandas de bienes y servicios de los pobladores. Al comenzar con sus actividades, la nueva gestión de la C.M.V. se encontró con la irregular situación que atravesaba la Villa 31 y con el reclamo que llevaba adelante la autoconstituida “Mesa Normalizadora”. Sin embargo este reclamo no implicaba sencillamente una normalización en términos de restablecimiento de la vigencia de la normativa vigente sino que incluía el pedido de reformular el sistema de representación política. Así lo narra Ayelén Lima*:

Lo que hicimos nosotros como Mesa Normalizadora es ir manzana por manzana y sacar dos, tres delegados, o tres representantes, a través de un Acta y comentarle a la gente cómo estaba el barrio, en el abandono que estaba, y por qué no teníamos nada, por qué nadie nos daba [...]. Este Acta se la llevamos al Gobierno de la Ciudad [...] Primero tuvimos una reunión con Ibarra. Le

dijimos [...] lo que estaba pasando en el barrio [y] nos mandó a hablar con Jozami. Igual, ya teníamos una relación porque [...] lo conocíamos de la Legislatura. [...] Nosotros convocamos todo, por el tema del barrio que estaba en abandono, porque se cortaba la luz y nadie se calentaba en arreglar la luz [...], el abandono que había en el barrio, el tema de los cables, de los caños, de las cámaras, que la gente no sabe dónde atenderse, de las necesidades, un montón de la salud y de todo lo demás. Le contamos [a Jozami] que no hay ninguna dirigencia. [...] Los autoconvocados de la Villa 31 contábamos un poco la situación y por qué nos habíamos juntando. Y a la vez le hicimos [ver] las actas que fuimos haciendo manzana por manzana con la firma de los vecinos, porque todos estábamos de acuerdo en organizarnos nuevamente, con dos o tres representantes de cada manzana. Bueno, cuando nosotros vamos con las firmas de los vecinos para que se llamara a elecciones y [...] se reorganizara el barrio, lo que pasó es que seguía un pequeño grupito diciendo que el barrio quería [Junta Vecinal con Presidente] y nosotros decíamos que el barrio ya no quería una [Junta Vecinal con Presidente], que quería un Cuerpo de Delegados por manzana. Entonces, ¿qué es lo que nos ofrecieron [en la C.M.V.]? Hacer un plebiscito. Previamente a esto se estuvo haciendo una Resolución [de la

C.M.V.] y tuvimos que ir a un plebiscito, donde se pusieron carpas en distintas partes del barrio y donde la gente tuvo que ir a votar.

El reclamo ponía a la C.M.V. en un aprieto, puesto que ni la U.C.R. (entonces aliada político del FRE.PA.SO.), ni la FE.DE.VI., estaban de acuerdo con el cambio de sistema de representación. Iván Jórez*, entonces alto funcionario de la C.M.V. da cuenta del proceso visto desde la gestión:

Empezaron a surgir los cuerpos de delegados y la FE.DE.VI. se opuso. [...] De pronto aparecieron dos villas, que eran la 31 y la 1-11-14, con mucha gente, con mucha capacidad de movilización, y proponiendo una forma de organización distinta: “no queremos más presidente, no queremos más burócratas, queremos cuerpo de delegados”. Yo me acuerdo que tuve una reunión con Ibarra por ese tema, de las pocas veces que en el máximo nivel de gobierno se discutían temas de vivienda, no era habitual porque en ese momento los radicales que todavía tenían peso en el gobierno cuestionaban mucho que nosotros impulsáramos los cuerpos de delegados y los radicales tenían alguna cosa en las comisiones de villas, no mucho, pero algo tenían. Y nosotros nos vimos obligados a definir una política y dijimos a los de la FE.DE.VI.: “nosotros no vamos a impulsar los cuerpos de delegados como política de la C.M.V. Si hay una comisión vecinal con un presidente y la gente

quiere seguir eligiendo así, bárbaro. Ahora, donde nos conste que la gente está pidiendo eso y nos lo venga a reclamar de una manera muy clara, no vamos a salir nosotros a decir que está mal eso, no nos parece que esté mal [...]. La FE.DE.VI. nunca aceptó del todo el planteo. Siempre pone el ejemplo, la 31 fue una cosa aparte de la Coordinadora de Villas.

Ante la presión de los vecinos, en diciembre de 2001, la C.M.V. plebiscitó la propuesta de crear un cuerpo con delegados por manzana.³⁴ La propuesta de cambiar el sistema a un cuerpo de delegados de manzana resultó triunfadora y unas semanas después se realizó la votación en la que cada manzana eligió a sus delegados (cuya cantidad varía de acuerdo a la cantidad de familias que habitan la manzana). El mandato tenía una duración prevista de dos años. Este proceso estaba limitado al sector de la Villa 31. Como vimos, la Villa 31 bis recibía un tratamiento separado. En palabras de Lucas Lombroso* entonces alto funcionario de la G.P.S.U.

La 31 Bis no tenía calidad organizativa [...]. La gran mayoría de la población era una población joven, nueva. Cuando nosotros hacemos el último censo de la 31 Bis, la cantidad de personas por familia nos daban 3,27, o sea, familias chiquitas y parejas jóvenes, gente sola, mucha gente sola y yo creo que en parte

³⁴ Los entrevistados dieron versiones contradictorias acerca del modo de implementación de este plebiscito: para algunos se llevó a cabo mediante una junta de firmas, para otros mediante una clásica votación en urnas.

por esta idea de que ellos no tenían derecho a las tierras era muy difícil hacerlos participar en discusiones estratégicas. [La 31 bis] tiene las características que tienen los nuevos asentamientos, bajo nivel de organización, población que no tiene muy en claro si quiere estar ahí o no, entonces negocia cualquier cosa, no fue muy fácil integrarlos a la discusión. Especialmente cuando estás al lado de una de las villas más [consolidadas]

Recién en 2004 la Villa 31 bis cambió del sistema de Junta con Presidente al de Delegados por manzana cuando en octubre de ese año se realizó un plebiscito entre ambos mecanismos y en diciembre se eligieron los delegados.

En un primer momento puede resultar llamativo el desarrollo de este proceso de cambio de sistema de representación inmediatamente antes del estallido social que desembocó en una crisis política e institucional sin precedentes desde la refundación democrática. Sin embargo, a pesar del contexto general de crisis social y económica y del aumento de la movilización popular de base territorial que se vivió hacia 2001/2002, la Villa 31 no aparece en los relatos de sus referentes políticos como un espacio de activación política. Tal como lo relata Cristian Maceda* dirigente barrial de la Villa 31 bis, el 20 de diciembre “en el barrio era un día normal... era un día normal como cualquiera”. Es que si bien algunas organizaciones sociales con presencia en el barrio como la Central de los Trabajadores Argentinos o la Corriente Clasista y

Combativa movilizaron a sus militantes, principalmente para pedir la entrega de alimentos en supermercados, la organización del barrio en cuanto tal no estaba en condiciones de llevar adelante ningún proceso que exigiera cierto grado de unidad y coordinación. Es importante anotar aquí que si bien diversas organizaciones sociales con despliegue a nivel nacional como las ya citadas o la Federación de Tierra y Vivienda tienen cierta inserción en el barrio, las acciones de ellas no están organizadas principalmente en torno a los problemas vinculados al hábitat (refacción de viviendas, tendido de servicios públicos, regularización dominial, etc.) sino a la demanda de planes sociales, alimento y trabajo para los desocupados.

Los argumentos de quienes pedían el sistema de organización por Cuerpo de Delegados estaban fuertemente vinculados al rechazo del manejo discrecional que los presidentes de la villa hacían de la ayuda recibida del Gobierno de la Ciudad. Una mayor descentralización permitiría una mejor asignación de los recursos estatales producto de la cercanía entre el representante y sus representados. Como explica Maceda* con el sistema de Presidente y Junta Vecinal

ibas a hablar con el Presidente y nunca te llegaba la totalidad [de los materiales solicitados]. Nunca te daban un remito. Ahora nosotros... lo que hacemos nosotros es entregar el remito antes de que entreguen el material. Te damos una copia a vos de lo que te va a bajar el corralón. Cuando viene tenés que controlar

todo lo que te baja, porque a vos te queda una copia. Si no te bajaron todo, no le firmás. Y vos te quedás con una copia del material que te dice Promoción Social. Antes no, antes te decían “te mandaron 200 ladrillos”, nada más. [Un ex Presidente de la Villa 31 bis] tenía un acopio de material acá adentro. [...]

Antes [del cambio de sistema] no había tanta información. Ahora vos podés tener una información a donde ir, donde quedarte. Antes se manejaba todo, tenías que venir a la persona, y tenías el intermediario de por medio, nunca llegabas...

La preocupación de los dirigentes barriales por los mecanismos de distribución de los recursos estatales era absolutamente legítima por cuanto su volumen estaba aumentando considerablemente. Por un lado, se encontraban los que proveía la propia C.M.V. que, en un cambio respecto a la gestión radical, intentó llevar adelante acciones tendientes a la consolidación de la Villa 31. A pesar de que luego de cuatro años, el Presidente y el Jefe de Gobierno de la Ciudad volvían a formar parte de una misma fuerza electoral, la Nación no atendió los reclamos para la cesión de las tierras a la Ciudad realizados por Ibarra ni tampoco implementó lo establecido por el aún vigente Decreto 1.001. Según afirmó José Eduardini* al describir el curso de acción de la C.M.V respecto del barrio:

entonces, ante la imposibilidad de disponer de tierras para iniciar proyectos, licitaciones y todo lo demás, nosotros la política que nos dimos, un poco respondiendo a reclamos muy fuertes de gente de la villa, pero otro poco porque nos parecía que era un modo de asegurar que se iba a urbanizar la villa, fue empezar a invertir mucho en la villa. [...] Porque hasta ese momento en la 31 no se hacían obras. ¿Por qué? Porque la 31 iba a ser erradicada. Esto nos parecía doblemente peligroso: primero porque no se hacían las obras, y se podía hacer que la gente viviera mejor... Pero en segundo lugar porque esto era como reafirmar que esto es transitorio y provisorio, acá no va a haber un asentamiento, no va un barrio...

Mientras tanto, también el Programa de Emergencia Habitacional continuaba con la entrega de materiales. Ibarra jerarquizó sus actividades elevándolo a la categoría de Dirección General, ubicada bajo la esfera de la Subsecretaría de Gestión Social y Comunitaria de la Secretaría de Desarrollo Social pero manteniendo a sus autoridades y equipo de trabajo. En marzo de 2002 se produjo la salida de Jozami debido a un conflicto político con Ibarra. A pesar de la promesa de este último de urbanizar la villa y de las acciones del primero en términos de la consolidación del barrio, hasta ese momento no se había realizado ningún paso concreto para la radicación del asentamiento. Según técnicos de la gestión de Jozami, existían en la C.M.V. materiales

usados para planificar la urbanización de la Villa 31 (planos, maquetas, etc.) pero el proyecto no había tomado carácter oficial al no disponer la Ciudad de las tierras necesarias para la urbanización. Si bien la promesa de Ibarra y el compromiso de Jozami con la urbanización no habían tenido la relevancia del Programa de Radicación de Villas en la época de Grosso, la salida del funcionario y la falta de avances hacia la regularización del barrio le dieron un vicio de origen al sistema de Delegados: a pesar de la democratización de la organización vecinal, una vez más, las expectativas de urbanización promovidas desde el Estado no se hacían realidad. Al mismo tiempo, cientos de miles de pesos eran gastados desorganizadamente para cubrir las demandas de los habitantes que los delegados de manzana canalizaban con mayor o menor éxito hacia Emergencia Habitacional (cuyas autoridades son reemplazadas a final de 2001 por un conflicto desatado en torno a la gestión de la ayuda para las familias desalojadas) o la G.P.S.U. de la C.M.V.

El año 2002 también fue el de la llegada al barrio de un equipo de docentes, investigadores y estudiantes de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (F.A.D.U.) de la Universidad de Buenos Aires. Este grupo, coordinado por los arquitectos Javier Fernández Castro y Mario Jáuregui³⁵ comenzó a trabajar en una investigación sobre la

³⁵ El argentino Jorge Mario Jáuregui, participó en el diseño y la implementación del programa Favela Bairro, llevado adelante por la Municipalidad de Río de Janeiro y considerado uno de los más exitosos casos de política pública de recuperación urbana y regularización dominial.

Villa de Retiro orientada a comprender las articulaciones entre la ciudad formal y la informal. De ese trabajo de investigación surgió el *Anteproyecto urbano barrio 31 Carlos Mujica* (I.E.Hu., 2002) cuya característica saliente es proponer la consolidación de la Villa 31 a partir de la mejora de las construcciones existentes pero respetando su morfología. El proyecto contó desde el comienzo con la participación y el consenso de los vecinos del barrio y no conforma una totalidad cerrada sino que fue planteado como una base que, al tiempo que diera cuenta de la viabilidad técnica de la radicación de la Villa 31, pudiera ser modificada de acuerdo a las mutaciones del barrio y a través del aporte de los vecinos y de otros actores. En este sentido, el trabajo de este grupo no se limitó a la confección del anteproyecto sino que dio inicio a un proceso de participación conjunta con los vecinos del barrio y otras organizaciones que se extiende hasta la actualidad y que tiene por objeto instalar entre los vecinos de la villa y los del resto de la Ciudad la factibilidad y ventaja de la consolidación del barrio. A pesar de que en 2005 fue declarado de interés por la Legislatura, el proyecto no llegó a formar parte de las alternativas del Gobierno de la Ciudad para la eventual urbanización de la villa. Sin embargo, además de un proyecto urbanístico, la propuesta de la F.A.D.U., es considerada por algunos de sus autores como una “herramienta de reivindicación” que puede ser usada para fortalecer las demandas de urbanización del barrio.

El sucesor de Jozami al frente de la C.M.V fue el Ing. Ernesto Selzer. A instancias de Ibarra, Selzer trabajó en un proyecto para la Villa 31 cuyo objetivo era la construcción de viviendas de una calidad tal que sus adjudicatarios pudieran eventualmente venderlas en el mercado formal. Sin embargo, los efectos de la crisis económica y social y el perfil del nuevo funcionario, menos vinculado políticamente a la cuestión de las villas que Jozami, le restaron importancia en la agenda al trabajo para la urbanización de la Villa 31. A esto se sumó un proceso de cambio institucional que llegó a su término cuando en diciembre de 2003 la Legislatura de la Ciudad modificó la ley de creación de la C.M.V. para adecuar a este órgano de implementación de la política habitacional del gobierno porteño a lo establecido por la Constitución sancionada siete años antes. El resultado de este cambio fue la creación del Instituto de Vivienda de la Ciudad (I.V.C.),³⁶ entre cuyas obligaciones se encuentra “planificar la urbanización de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios, implementando acciones tendientes al cumplimiento del artículo 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (Ley 1251/03). En diciembre de 2003 finalizaba el mandato de los delegados elegidos en 2001. Sin embargo, según narran

³⁶ La transición de la C.M.V. al I.V.C. está estrechamente vinculada con la imposibilidad de ponerle coto a la consolidada red clientelar (conformada básicamente por funcionarios y empresas contratistas) que controlaba la institución. Como vimos, la negociación y posteriormente la alianza con el radicalismo le había impedido al FRE.PA.SO. llevar adelante una transformación profunda en esa institución entre 1996 y 2001. Sin embargo, al momento de producirse el cambio, su alcance es limitado debido a la fuerte resistencia que encuentra al interior del entramado de intereses que se había incrustado en la C.M.V.

algunos delegados,³⁷ la gestión de Selzer trató de retornar al sistema de Presidente y Junta Vecinal. Su Gerente de Promoción Social Urbana, Alejandro Franco, exigió la realización de un nuevo plebiscito entre uno y otro sistema. La opción del cuerpo de delegados volvió a resultar vencedora y se realizó la elección de los representantes de cada manzana, esta vez con un mandato de tres años de duración.

En 2004, Aníbal Ibarra y el Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, firmaron un convenio de colaboración para la confección de un plan de urbanización del sector denominado Antepuerto-Villa 31. Participaron de este convenio la Administración General de Puertos y el Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado por parte de la Nación y la Secretaría de Infraestructura y Planeamiento y el I.V.C. por parte del Gobierno de la Ciudad. El plan de urbanización realizado en el marco del convenio preveía la construcción de viviendas en edificios de distinta altura y proyectaba la construcción de edificios públicos y comercios en el área. En el fondo de este proyecto, que a diferencia del propuesto por los docentes e investigadores de la F.A.D.U. implicaba hacer *tabula rasa* con la práctica totalidad del barrio, radicaba la intención (confirmada en entrevistas realizadas a unos altos funcionarios de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad y de la Secretaría de Planeamiento) de transformar a la zona en un barrio de clase media. De

³⁷ Como Ayelén Lima* y María Asunción*

hecho, el proyecto preveía la asignación de un cupo de unidades habitacionales a docentes porteños. Al mismo tiempo, la Ciudad y la Nación acordaban coordinar acciones para la ampliación del aeropuerto metropolitano, ubicado tan solo unos kilómetros al norte de la Villa 31. Aunque las obras de ampliación de la aeroestación planteaban una situación compleja en términos legales y técnicos, puesto que requerían la adecuación de normativa y trámites vinculados a la titularidad de las tierras comprometidas, el proyecto del Aeroparque fue puesto en marcha y llevado adelante mientras que no se produjeron avances con la Villa 31.

En 2004 también tuvo lugar la transformación del sistema de organización de la Villa 31 bis. En ese entonces, el Presidente del barrio sufría fuertes cuestionamientos por el manejo discrecional de fondos y hasta era acusado de mantener una posición contraria a la urbanización del barrio. El proceso de transición de un sistema a otro fue similar al del de la Villa 31 pero en un período de tiempo más acotado. Lo narra Cristian Maceda*, uno de los dirigentes que demandó el cambio y luego fue elegido delegado por su manzana:

El I.V.C. nos puso una condición, que [la demanda de cambio de sistema] tenía que tener [la aprobación del] 75 por ciento de toda la población de la 31 bis para que pueda [...] cambiar el modelo de elección. Juntamos las firmas necesarias e hicimos un plebiscito para ver si la gente quería [Junta] Vecinal o

Cuerpos de Delegados. Y ganó el plebiscito Cuerpo de Delegados. [Después]

fuimos a elecciones, se presentaron candidatos y ganamos los que ganamos.

De esta manera todos los habitantes que habitaban informalmente el área de Retiro pasaban a estar representados por sus correspondientes delegados de manzana. La idea subyacente seguía siendo la gestión de los recursos provenientes del gobierno. Como afirma el mismo Maceda*, “hicimos un cuerpo de delegados donde cada manzana tenía un representante y se cubrieran mejor todas las necesidades. [Cada] sector sabía lo que necesitaba”. Mientras tanto, y a pesar que la relación con la nueva gestión de la C.M.V. era mucho más distante que con la anterior, los vínculos entre los dirigentes barriales y el gobierno seguían su curso montados sobre el flujo de recursos.

Entre mediados de 2005 y principios de 2006, aparecieron en los medios gráficos una serie de notas periodísticas que informaban sobre interés de distintos grupos económicos por poner en marcha una nueva versión del Proyecto Retiro.³⁸ Es importante contextualizar estas noticias con un dato fundamental: en 2005 el Indicador Sintético de la Actividad de la Construcción³⁹ supera por primera vez los valores de 1997, marcando un récord histórico desde que se comenzó a medir en 1993. Esto da

³⁸ Diario La Nación: “Qué harán con la Villa 31”, 10-05-2005; “Avanza el proyecto del Nuevo Retiro”, 16-05-2005; “Retiro, un objetivopreciado”, 26-02-2006. Diario Clarín: “La urbanización de Retiro. Un plan que ya genera polémica”, 19-02-2006; “El destino de los terrenos de Retiro”, 22-02-2006.

³⁹ “El I.S.A.C. muestra la evolución del sector según el comportamiento de la demanda de un conjunto de insumos representativos. Cubre la construcción pública y privada a nivel nacional” (www.indec.gov.ar/principal.asp?id_tema=2287)

cuenta de la presión que el mercado inmobiliario ejercía entonces en términos de demanda de tierra urbana. La información provista por los artículos era escasa y fragmentaria. En ellos se mencionaba la idea de que la venta de las tierras fuera utilizada para financiar la electrificación del ramal San Martín de ferrocarriles, pero no había precisiones respecto de los cambios en la normativa de la Ciudad que el emprendimiento requería para ser llevado adelante. A pesar de que Selzer aparecía en los medios diciendo que se estaba consensuando con los delegados “un plan de urbanización que la transforme en un barrio con servicios, infraestructura y equipamiento, como parques públicos, locales comerciales, atención sanitaria, escuelas” y que “La villa no se erradica: se urbaniza”, delegados de la Villa 31 afirmaron en la entrevistas que tomaron conocimiento del proyecto a través de los medios masivos de información. Por otra parte, en la misma nota periodística Selzer afirmaba que a los vecinos de la 31 bis “se les ofrecería otra alternativa” (Clarín, 19/02/2006) en una obvia referencia a su erradicación. Ante esta situación, los cuerpos de delegados de las dos villas comenzaron a organizarse para reclamar mayor información sobre la relación de la iniciativa inmobiliaria con las Villas 31 y 31 bis. La amenaza de una posible erradicación posibilitó un cierto nivel de cohesión política entre los delegados, condición necesaria para lograr la movilización de los vecinos. Tal como había ocurrido diez años antes con la construcción de la autopista, fue la

inminencia de un desalojo fundado en el desarrollo urbano lo que logró unir a los vecinos.

El 15 de marzo de 2006, por primera vez en diez años y por tercera desde el inicio del período democrático, los habitantes de la Villa 31 realizaron una manifestación en la zona céntrica de Buenos Aires. A excepción de la firma del Decreto 1.001 y de una pequeña manifestación al Concejo Deliberante con motivo de los desalojos forzosos de 1996, las escasas oportunidades en que un reclamo de los vecinos de la villa se realizaba bajo la forma de una marcha o concentración, el lugar elegido eran las inmediaciones del barrio: los accesos a la terminal de ómnibus, la autopista, etc. y no el espacio público central en el cual suelen realizarse las protestas sociales en la Ciudad de Buenos Aires. La manifestación estuvo precedida por una amplia discusión que incluyó no sólo a los delegados sino también a los vecinos de cada manzana. Como resultado de ellas se decidió la movilización a Plaza de Mayo para exigir una serie de puntos detallados en un petitorio a ser entregado a las autoridades de los gobiernos Nacional y de la Ciudad. En ese petitorio se destacan las reuniones mantenidas con diferentes funcionarios de ambos niveles del Estado debido a las “preocupantes informaciones para la villa y todo el sector de puerto” que circularon durante 2005. También se aclara que la villa tiene “su propio proyecto de radicación y urbanización que data de 2002, desarrollado entre vecinos y un cuerpo de

arquitectos de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires”. Las demandas especificadas en el petitorio fueron las siguientes:

1. La radicación y urbanización de la Villa 31 y 31 bis.
2. Exigir una mesa de concertación entre el Gobierno Nacional, de la Ciudad y la Legislatura Nacional y de la Ciudad, juntamente con los Cuerpos de Delegados de los Barrios.
3. Que mientras ese consenso no exista, no se realice ninguna obra que afecte nuestros barrios y que no se induzca a nuestros vecinos a abandonar la villa.
4. Exigimos el respeto al Dec. Ley 1001, a la ley 148 CABA, derogación del Dec. 110 CABA. Exigimos respeto al Art. 14 bis. de la Constitución Nacional y el Art. 32 [sic] de la Constitución de la CABA.
5. Reconocimiento de las organizaciones elegidas democráticamente por la comunidad y participación de las mismas.
6. Que los funcionarios entiendan que la Villa 31 es una sola y que con la denominación 31 bis se ha intentado dividir a sus habitantes.
7. Resulta indispensable, en un marco de consenso, la realización de un nuevo censo fiscalizado por la organización del Barrio.

En la Presidencia de la Nación, el petitorio debió ser entregado en la mesa de entradas ya que ningún funcionario recibió a los vecinos movilizadas. En el Gobierno

de la Ciudad, en cambio, algunos de los manifestantes fueron recibidos por funcionarios del área de Desarrollo Social.⁴⁰ De esa reunión participaron dos abogados de C.O.H.R.E. (*Center on Housing Rights and Evictions*) una organización no gubernamental internacional dedicada a temas de derecho a la vivienda y desalojos que habían asistido a la marcha. A principios de 2005, esta O.N.G. había tomado contacto con un delegado de la Villa 31 bis a quién había patrocinado en el pedido de información pública a los gobiernos de la Ciudad y la Nación sobre cualquier proyecto urbano que pudiera involucrar a las tierras en que está ubicado ese sector del barrio. Este pedido estaba fundado en el derecho al acceso a la información pública que está garantizado por el Decreto 1.162 del 2003 y fue contestado sin responder a su planteo. De este primer contacto entre los abogados y los delegados en la entrega del petitorio surgió una relación a través de la cual el *discurso basado en derechos* que estaba presente en el petitorio tomaría más preponderancia dentro de la organización política del barrio.

A pesar de que la movilización reunió a alrededor de 5.000 personas, ningún medio de comunicación informó sobre ella en lo que algunos delegados interpretaron como una censura de prensa sobre la lucha por la urbanización. No obstante su nula

⁴⁰ Según Damián Villalba*, uno de los abogados de C.O.H.R.E., uno de los delegados confeccionó una minuta de la reunión que luego quiso hacer firmar a los funcionarios presentes, quienes se negaron a hacerlo. “Todo el mundo se sintió muy traicionado, una cosa muy patente ¿no? [...] Lo que me estaba diciendo recién verbalmente no está dispuesto a asegurarlo... es decir, es falso, porque: ¿qué te costaría firmarlo en un papel?”, razona Villalba*.

repercusión mediática, la marcha a Plaza de Mayo constituyó un hito en la historia de la organización política del barrio: no solo significó la primera acción directa de los habitantes de la villa fuera de ella desde la autonomía de la Ciudad, sino que su objetivo principal fue *reclamar la urbanización en términos del cumplimiento de una serie de derechos legalmente sancionados por distintos niveles del Estado*. Durante los casi diez años de existencia de la protección otorgada por el Art. 31 de la Constitución de la Ciudad, su cumplimiento nunca había sido públicamente exigido, tal como tampoco se había demandado durante más de quince años la aplicación de lo dispuesto por el Decreto 1.001 del Poder Ejecutivo Nacional. Sin embargo, el petitorio presentado no tuvo respuesta por parte de ninguno de los dos niveles de Gobierno. Esto provocó un nuevo desgaste. Según *Damián Villalba**, después de la movilización de marzo “hay unos meses de pinchazo [...]. Pasa que cuando no hay respuesta la gente, los delegados, los líderes, empiezan a poner la atención en otras cuestiones, quizás problemas de mantenimiento del barrio, por ejemplo, y desatienden un poco el reclamo largoplacista.”

A mediados de 2006, los integrantes de la C.O.H.R.E. tuvieron una reunión con funcionarios de la Secretaría de Tierras para el Hábitat Social, que en ese entonces

estaba encabezada por el dirigente social Luis D'Elía.⁴¹ A partir de esa reunión, se produjo una serie de encuentros con el objeto de conformar una mesa de trabajo entre los delegados del barrio y los funcionarios de la Secretaría, en el marco de la cual funcionaba el Programa Arraigo creado quince años antes. La Secretaría de Tierras en ese entonces estaba atravesando un momento particular puesto que varios de los funcionarios políticos y cuadros técnicos provenían de los movimientos sociales que habían sido integrados a la gestión de gobierno en el marco de las alianzas políticas llevadas adelante por el presidente Kirchner. La apertura de esta instancia de trabajo marcó la reaparición, una década y media después, de la atención del gobierno nacional hacia la villa de Retiro en términos de los problemas habitacionales de sus vecinos y no del posible desarrollo inmobiliario de la zona. Desde la retirada del Arraigo en 1996 hasta este momento, la única política nacional hacia el asentamiento había sido la sucesión de anuncios de lanzamiento del Proyecto Retiro.

A instancias de la Secretaría de Tierras, se sumaron a la mesa de trabajo distintos organismos como la Secretaría de Urbanismo y Vivienda de la Nación y de la de Desarrollo Social de la Ciudad. También participaban distintos grupos de la

⁴¹ D'Elía es el principal dirigente nacional de la Federación de Tierra, Vivienda y Hábitat de la República Argentina, una organización social surgida en 1997 que tuvo una importante participación en los procesos de movilización producidos por la crisis social y económica que se desarrolló entre 1998 y 2003. La F.T.V. fue una de las organizaciones que más fuertemente se comprometió con la gestión de gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), siendo el nombramiento de su líder al frente de la Secretaría de Tierras el pico de ese compromiso. Respecto de la participación de las organizaciones sociales en la gestión de gobierno ver Masetti, 2008.

Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires y algunos militantes y técnicos de las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo. Este intento de conformar una amplia mesa de trabajo se desgastó a partir de la imposibilidad de involucrar a actores como el I.V.C. y el O.N.A.B.E. que tenían una importancia clave en cualquier proyecto de urbanización de la villa. A su vez, las disputas entre los distintos delegados también erosionaban la capacidad de los vecinos de constituirse en un interlocutor confiable para los organismos estatales. Según Villalba*, desde un comienzo D'Elía había advertido: “miren, esto va a ser una lucha muy, muy difícil, va a tener que haber mucha unidad en el barrio, mucha pelea, porque si acá no hay apoyo dentro del barrio, esto no va para ningún lado”. Siempre según Villalba*, el mismo D'Elía había reconocido la existencia de un proyecto alternativo a la urbanización de la villa manejado por el Ministro de Planificación Federal Julio De Vido y que ese proyecto tenía mucha presión política y económica. La Federación de Tierra y Vivienda no tenía una fuerte presencia dentro del barrio y por lo tanto, no podía actuar políticamente para intentar construir la unidad interna. Como anoté más arriba, las organizaciones de desocupados no habían tenido una fuerte penetración dentro de la Villa 31 a pesar de tener una cierta presencia.

Este proceso de participación se torna aún más complejo cuando a finales de 2006 se produce el vencimiento del mandato de los delegados de la Villa 31 sin que el

I.V.C. convoque nuevamente a elecciones. Esta situación provoca una fuerte conflictividad al interior del barrio. En palabras de Marcelo Guilloni*, uno de los técnicos de la Secretaría de Tierras que participaba de la Mesa de Trabajo:

[Al estar los mandatos vencidos], ¿qué dicen los vecinos? Que no se sienten representados por esos delegados que no revalidaron su elección. Entonces ¿qué posibilidades hay? Cuando nosotros armamos una mesa de trabajo con ellos, ¿quiénes se sentaban con ellos? Delegados, qué últimamente han pedido otra forma de participar. Por ahí llegaba algún vecino de la manzana para plantear que ese delegado no estaba validado para la elección y que por eso no tenía ninguna representación en lo que estaba planteando.

Los delegados pidieron en reiteradas ocasiones al I.V.C. que realizara el llamado a elecciones, lo que a su vez implicaba llevar a cabo un censo para la conformación del padrón. Ante la negativa del I.V.C. a convocar a elecciones los delegados le solicitaron que fuera concedida una extensión, lo que también les fue denegado. Esta situación, que en la práctica generó la desaparición del sistema de representación por Cuerpo de Delegados en cuanto tal. Como afirma María Asunción*:
“Los propios compañeros nuestros [te dicen] que no, ya fue el Cuerpo de Delegados, que ya se cumplieron los mandatos...”. Esta situación se repetiría a finales del año siguiente al vencerse los mandatos del Cuerpo de Delegados de la Villa 31 bis, lo que

implicó que la representación de todos los habitantes informales del área de Retiro quedara sin ningún tipo de representación oficialmente reconocida por el Gobierno de la Ciudad.

Simultáneamente a la creación y el desarrollo de este nuevo ámbito de concertación con organismos estatales, la Villa 31 experimentó un fuerte crecimiento demográfico. Mientras el barrio 31 bis crecía por expansión de su superficie a través de la toma de galpones y terrenos contiguos a las vías, los barrios más cercanos a la terminal de ómnibus crecían a través de la expansión vertical de las construcciones existentes.⁴² Este fenómeno ocurría paralelamente a una serie de conflictos generados en torno a la cuestión del hábitat precario y de la vivienda social (el incendio total de un asentamiento llamado Villa Cartón ubicado en Villa Soldati -08/02/06- y la toma de viviendas construidas por el I.V.C. en el Bajo Flores -04/07/06-) que lograron ubicar a la situación habitacional en el centro de la agenda mediática y que desembocaron en la intervención de ese organismo. Sin embargo, y a pesar de que estos conflictos eran claras expresiones de las pujas por la reconfiguración del escenario político porteño, la dimensión policial de estos fenómenos primó sobre la crítica situación social de la que eran emergentes.

⁴² Cfr. las notas del diario La Nación “Se extiende la villa de Retiro”, 29/06/06; “Denuncian un loteo en la Villa 31”, 01/07/06; “Continúa la toma de galpones en la Villa 31”, 17/08/06; “Erigen un muro para contener a la Villa 31”, 10/01/07; y “Edifican sin controles en la Villa 31”, 25/02/2007.

Para principios de 2007 la relación con la Secretaría de Tierras se había desgastado casi totalmente. Ante la imposibilidad de avanzar en la cesión de las tierras, el plan de trabajo propuesto por sus técnicos había sido la de compilar información sobre lo actuado por ese organismo desde su creación como Comisión de Tierras Fiscales Nacionales y avanzar en el desarrollo de un proyecto de urbanización similar al propuesto por los arquitectos de la U.B.A. pero que conservaba aún más las características de las viviendas existentes. La primera de las propuestas fracasó por las dificultades para recuperar los expedientes que la Secretaría había girado a otras áreas. La segunda, que planteaba comenzar por la mensura de las construcciones existentes en todas las manzanas, tenía un horizonte a tan largo plazo y se fundaba sobre un hecho tan incierto como la decisión política del Estado Nacional de ceder las tierras a sus actuales ocupantes, que no provocó el interés de los vecinos.⁴³ Por otra parte, los abogados de C.O.H.R.E. que asesoraban al cuerpo de delegados, encontraban repetidos inconvenientes por parte de los funcionarios de asuntos legales del Ministerio de Planificación (del que dependía la Secretaría de Tierras) para firmar un acta-acuerdo que permitiera la formalización del trabajo que se venía realizando. Los técnicos del Ministerio se negaban constantemente a incluir en el acta cualquier referencia a la

⁴³ Además, la Subsecretaria no se comprometía a brindar ningún tipo de recurso humano ni financiero para desarrollar la tarea, quedando estas en manos de estudiantes de arquitectura de la U.B.A. que realizaban trabajo voluntario en el barrio.

legalidad vigente en la cual se enmarcaban los trabajos que se estaban realizando. Si bien no tenían problema en incluir términos como radicación o urbanización, rechazaban la mención a leyes, decretos y normativa internacional. Al no poder avanzar en el trabajo conjunto, la relación entre los delegados y la Secretaría se redujo a los pedidos de información por parte de los primeros respecto de las acciones de la segunda, quedando seriamente dañados los carriles de diálogo que habían permitido el trabajo en conjunto.

A mediados de 2007, los delegados de la Villa 31 encontraron un nuevo ámbito en el cual expresar su demanda para la urbanización. A partir de un contacto con el O.N.A.B.E facilitado por las Madres de Plaza de Mayo, para que esta institución permitiera la instalación de un tendido de caños para agua potable en la Villa 31 bis, se logró que este organismo accediera a discutir la cuestión de la urbanización. Al intentar firmar un acta-acuerdo, los abogados de C.O.H.R.E. se encontraron con que los abogados del O.N.A.B.E. tenían exactamente la postura contraria a la de los del Ministerio de Planificación: no se oponían a incluir la normativa, pero rechazaban especificar que la eventual cesión de tierras a la ciudad tenía por objeto la urbanización de los asentamientos de Retiro. El 20 de noviembre de 2007, a menos de veinte días para las elecciones a Jefe de Gobierno de la Ciudad, los delegados de la Villa 31 y 31 bis, acompañados por organismos de Derechos Humanos, arquitectos y sus

patrocinantes legales, concurrieron a firmar un acta por la cual el O.N.A.B.E. se comprometía a no desalojar a los ocupantes de las tierras de Retiro y a permitir el ingreso de servicios públicos a la zona. Sin embargo, Fernando Suárez, el titular del organismo, no concurrió al encuentro y el acta rubricada por todos los delegados no tuvo la firma del representante del Estado. Una vez más, los intentos por terminar con las precariedades de la Villa de Retiro, quedaron trancos ante la falta de decisión por parte del Estado de dar los pasos necesarios para la urbanización y regularización dominial del barrio. Según algunos observadores de este proceso, el margen para que Suárez no firmara el compromiso acordado luego de meses de trabajo conjunto sin que esto implicara un costo para su puesto estuvo dado por la fragmentación de los delegados, quienes permanentemente exponían sus diferencias en público, incluso el día de la firma. El 15 de diciembre, una movilización de vecinos se dirigió al O.N.A.B.E. para repudiar la actitud de su titular de no firmar el acta-acuerdo. Según las estimaciones concurrieron a ella unas 800 personas. Menos de un quinto de las que habían marchado por la urbanización en marzo del año anterior.

Cinco días antes de esa movilización, Mauricio Macri había asumido como Jefe de Gobierno de la Ciudad luego de haber ganado la segunda vuelta electoral el 24 de junio. La asunción de Macri completa el final de una etapa de poco más de 11 años de autonomía porteña en lo que respecta a la cuestión de la Villa 31. Final cuyo principio

puede ubicarse en la formación de una demanda social de la urbanización del barrio basada en derechos. Durante los primeros diez años de autonomía, que incluyeron tres períodos cumplidos por dos Jefes de Gobierno y sus respectivos Vicejefes, no pudo cumplirse el mandato constitucional de urbanizar la villa con un criterio de radicación. Las precariedades urbanísticas, dominiales y sociales de la Villa 31 no encontraron solución definitiva durante este primer “decenio largo” de la autonomía porteña. Sin embargo, lo hecho y lo no hecho por parte del gobierno y las continuidades y discontinuidades en las prácticas de los vecinos pueden agruparse dentro de una misma etapa que *empieza a terminar* el 15 de marzo de 2006 y *termina de terminar* con la asunción de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno. Una etapa en la que, a pesar del contenido de los discursos públicos dominantes sobre la Villa 31 que analizaré en el capítulo siguiente, estuvo marcada por la ausencia de un discurso erradicador directo por parte de los gobiernos Nacional o de la Ciudad. Más allá que se llevaran adelante acciones puntuales, como en el caso de la C.M.V. durante la gestión de De la Rúa, o se trabajara en la generación de proyectos, como el Retiro, que implicaban un desalojo por lo menos parcial del área de Retiro informalmente habitada, el discurso oficial nunca planteó abiertamente a la erradicación como una medida deseable, y mucho menos como algo justificable en sus propios términos (y no como consecuencia secundaria de la implementación de otra medida). Esta ausencia tuvo a otra como

contraparte: la de una demanda directa por la urbanización del barrio de parte de sus habitantes. Por casi diez años la cuestión de la Villa 31 había sido tratada, por el Estado y por la organización de sus vecinos “punto por punto”, no como una cuestión global que pudiera ser tratada en términos de “urbanización con criterio de radicación definitiva”. Este equilibrio comienza a resquebrajarse con la movilización de los vecinos y termina de romperse desde el inicio de su campaña electoral, cuando Macri propuso en repetidas ocasiones la erradicación del barrio.⁴⁴ Tales afirmaciones, realizadas primero como uno de los principales candidatos y luego como Jefe de Gobierno, marcan el final de la etapa que este apartado ha intentado describir al dar lugar a un entramado de prácticas cuya forma y contenido se presenta fuertemente diferente a las que componían el entramado anterior, cuyas características salientes se encargan de analizar los dos siguientes apartados de este capítulo.

Emergencia permanente

La primera de las características salientes del entramado de prácticas estatales y sociales descrito en el apartado anterior es la preeminencia de la gestión de la precariedad sociohabitacional de la villa en tanto que *emergencia*. Mientras los planes integrales de urbanización (ya fueran diseñados por el Estado como en las gestiones de

⁴⁴ Basta como muestra la declaración, en una entrevista publicada a un día del balotaje, respecto de que “a la [Villa] 31 hay que erradicarla, porque es una zona vital para resolver los problemas logísticos del puerto” (La Nación, 23/06/2007).

Jozami y Selzer al frente de la C.M.V., ya por actores sociales como en el caso del proyecto de la F.A.D.U.) no prosperaron, la ayuda destinada a cubrir necesidades urgentes funcionó de modo aceitado llegando incluso a multiplicar su presupuesto.⁴⁵ Ya vimos cómo el intento fallido de lograr la urbanización del barrio durante el comienzo del hemicycle peronista le restó adhesión a los reclamos globales y a largo plazo para dejarle paso a la gestión de demandas puntuales. Sin embargo, es notable el punto hasta el cual esa modalidad hegemonizó la relación entre el Estado y la organización del barrio hasta convertirla en la única posible. Tal es así que incluso los funcionarios estatales que en períodos anteriores habían estado comprometidos con la lucha de la Villa 31 contra la erradicación, y en la formalización del derecho al hábitat, adhirieron a la racionalidad de la atención de la urgencia como único modo de tratar los problemas del barrio.

Un signo claro de que la oferta estatal de recursos para el mejoramiento del hábitat está hegemonizada por la atención de la urgencia es el hecho de que sea un programa dependiente del área de asistencia o desarrollo social el que a lo largo de todo el período estudiado se encargó de coordinar la entrega de materiales en los casos en que una emergencia (que, por lo demás, es, en mayor o menor medida, común a casi

⁴⁵ Según afirma Julián Arenal* el presupuesto del área de Emergencias habitacionales pasó de 300.000 pesos en 1996 a 7 millones cuando abandonó su cargo en 2001. La obtención de datos precisos respecto a la ejecución del presupuesto de ese área y de la GPSU de la C.M.V. ha sido imposible tanto por la escasez de datos como por la práctica imposibilidad de calcular qué porcentaje fue asignado a las villas en general y a la 31 en particular.

todas las viviendas del barrio) lo requería. El área social del gobierno de la Ciudad no puede garantizar el derecho al hábitat tal como lo define el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad puesto que no tiene poder de decisión sobre cuestiones como el planeamiento urbano, ni puede exigir al Gobierno Nacional el traspaso de las tierras para la urbanización del asentamiento. La modalidad de la relación planteada por el Gobierno de la Ciudad afecta también a los funcionarios y técnicos encargados de administrar la asistencia, puesto que sólo pueden ejecutar su presupuesto en la ayuda individual y encuentran serias trabas legales y burocráticas para la asignación de recursos a soluciones colectivas o definitivas. Incluso cuando se producen mejoras en la transparencia de los mecanismos de asignación de la ayuda, como la obligación de que un técnico del área corrobore la pertinencia de cada pedido de materiales y que el beneficiario final deba firmar un remito detallado contra la entrega del material, queda expuesto el carácter atomizante y provisorio de la asistencia estatal. ¿Qué individuo puede firmar un remito de una cañería o unos postes de iluminación que tienen por objeto mejorar el conjunto del barrio?

Puesta en perspectiva de la experiencia democrática anterior a la autonomía, la estrategia de acumulación de distintas capas de recursos obtenidos por vía de su urgente necesidad aparece (desde el barrio o desde la gestión estatal) como el único camino posible dentro del campo de la radicación. Esta estrategia no sólo es usada en

la relación entre los dirigentes y los actores estatales sino que es apropiada por los vecinos del barrio quienes, ante la conciencia de la lejanía de cualquier solución, comienzan a acumular también capas de recursos obtenidos de modo particular.

Ejemplo de esa actitud es lo relatado en este diálogo con las actuales delegadas Ayelén

Lima* y María Asunción*

Ayelén Lima*: porque a veces te cansás también de decir, “¿cuántos años más vamos a esperar?”, a pesar de que bueno, tenemos una casa, pero el suelo no es nuestro. O sea, y va a venir otro gobierno, ojalá nunca vengan los militares, y no sabemos qué es lo que va a pasar, si nos vamos a mantener con una vivienda o nos vamos a morir sin vivienda.

María Asunción*: Yo cuando vine [a fines de la década de 1980], me decían, “no armes tu casa, no mejores la casa, porque va a ser al pedo, vas a gastar al pedo, porque de acá a un año, nos vamos todos”

Alejandro Sehtman: ¿Quién te decía eso?

M.A: Y... la misma gente de la [Junta Vecinal], los presidentes.

A. L.: Acá hace cinco, seis años se empezó a edificar. Antes, no edificaban.

M.A.: Tienen miedo, porque si hacés y vienen y te dicen, “se tienen que ir”, ¿qué hacemos? , ¿gastar plata en esto?.

A.L.: Entonces un día dije, “No. Voy a empezar a edificar. Yo no me aguanto vivir así.”

Es en el horizonte de equidistancia entre la radicación y la erradicación en el que se desarrolla, hasta cubrir toda la zona de contacto entre los habitantes y los actores estatales, la cuestión de la Villa 31 (por parte de unos como de otros) en términos de la formulación y satisfacción de demandas que son presentadas y recibidas como necesidades urgentes. De hecho, este camino es abandonado sólo cuando se percibe que está amenazado el equilibrio dentro del cual tiene sentido recorrerlo. La opción por la consolidación defensiva del barrio, construida en silencio a través la relación con instituciones estatales que no querían o no podían avanzar hacia una urbanización con criterio de radicación pero que tampoco se proponían una política erradicadora frontal, debe ser abandonada cuando se percibe un trastocamiento del entramado que por diez años la hizo racional. Al referirse a su tarea, todos los dirigentes entrevistados refieren a la necesidad como sustrato -o incluso como sinónimo, como cuando se habla de “presentarle necesidades” al Gobierno- de sus demandas. Como vimos, incluso cuestiones que excedían la emergencia habitacional eran gestionadas a través de la estructura y con los recursos destinados para tal fin. Esto no hace más que confirmar la excepcionalidad de la villa al definirla como un

territorio que no puede ser objeto (y mucho menos sujeto) de la implementación de políticas a partir de las instituciones y los procesos normales.

Al analizar la gestión de los recursos destinados a paliar la situación sociohabitacional de la Villa 31 debe tenerse en cuenta el carácter continuo y sistemático de la asignación en base a necesidades urgentes. Esta continuidad y sistematicidad permite considerar en su unidad a prácticas que de otro modo parecen escindidas unas de otras. Como afirma Marcelo Guilloni* “una cosa es cuando vos diseñás un programa y otra cosa es una serie de acciones de emergencia, pero cuando hacés una lectura que durante tantos años, se aplicaron [tantos] recursos, te diste cuenta que finalmente esa fue la política”. Entonces, si vistas en la perspectiva de un período de tiempo prolongado las “acciones de emergencia” componen un programa, o al menos lo sustituyen, es posible (y más aún, necesario) considerarlas en su desarrollo y efectos del mismo modo en que se lo hace con una política pública cualquiera, es decir presuponiendo que en la base de ellas se encuentra una voluntad política y una racionalidad cuyos resultados no son totalmente controlados pero de los cuales tampoco puede decirse que no lo sean en absoluto. En este sentido, es necesario notar que si bien el entramado de relaciones está compuesto por las prácticas de todos los actores, existe una sobredeterminación estatal: la oferta de políticas públicas por parte de sus diferentes organismos sobredetermina la demanda social de los recursos por

ellos asignados. Al concentrarse en cubrir necesidades individuales, o para proveer soluciones transitorias a cuestiones básicas como la provisión de agua potable, en lugar de articular soluciones generales y duraderas el Estado condiciona seriamente la organización de los vecinos orientándola hacia la disputa por la cobertura de tal o cual necesidad (lo que implica que una u otra quedará insatisfecha y que por lo tanto será necesaria una nueva gestión) o por la provisión momentánea de aquel servicio (que necesitará, en un futuro más o menos próximo, de una renegociación). En un contexto de lucha por la supervivencia, los mecanismos a través de los cuales tiene lugar la distribución directa de recursos por parte del Estado (no sólo materiales sino también legales, simbólicos, etc.) son suficientemente potentes como para condicionar las acciones de quienes necesitan urgentemente de ellos.

Y si la gestión al modo de la emergencia tuvo efectos en la configuración del hábitat de la Villa 31, también los tuvo sobre su organización política. Como anoté, la voluntad de cambio del sistema de Presidente y Junta Vecinal estaba fundada en una concepción de la tarea de representación en la cual la distribución de los recursos provenientes del Estado jugaba un rol preponderante. Para ellos, esa transformación se justificaba principalmente por los efectos que se esperaba que tuviera en la relación previamente existente con el Estado. Lo que se esperaba que el sistema de delegados por manzana permitiera era una mayor proximidad entre los vecinos y su nexa con el

Estado. Descentralizando la organización, se pretendía generar un efecto de proximidad que impidiera el manejo discrecional de los recursos estatales por el presidente de una junta vecinal que se consideraba alejada de las necesidades reales de la población. De esta manera, al responder principalmente a la gestión más eficiente y equitativa de los recursos estatales, el cambio organizacional de los vecinos aparece como una adaptación estratégica ante el Estado. Si el cambio en la institucionalidad del barrio no cumplió con las expectativas de muchos de sus impulsores, quienes luego de dos elecciones lamentan la fragmentación que afecta al cuerpo de delegados, la razón puede buscarse en que por parte del Estado la relación siguió estando basada en términos de la “urgencia” por sobre los del “proyecto”. Ante esta situación, superar la inevitable fragmentación que produce la horizontalidad del cuerpo de delegados no se presenta como una tarea sencilla, mientras del lado del Estado se mantenga una acción basada en la atención individual de necesidades. Las características y los efectos de la política estatal de intervención en la organización de la representación del barrio serán analizadas en el próximo apartado.

Organización organizada

Más arriba expliqué que C.M.V. y su sucesor, el I.V.C., tienen a su cargo la reglamentación de la organización de las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Esta práctica, que comenzó ni bien la C.M.V. fue creada, permite apreciar en toda su

dimensión tanto la profundidad de la intervención estatal, como los efectos que su contenido tiene sobre los modos de organización de los habitantes del barrio y por ende, sobre sus acciones colectivas. La profundidad de la intervención está dada por su capilaridad. El Estado impregna la organización de los vecinos al punto de definir quienes de ellos pueden votar (confección del padrón) y quienes pueden ser elegidos (reconocimiento de listas). Esta regulación tiene tres tipos de efectos sobre la organización de los vecinos: a) proporciona una determinada legalidad y legitimidad a la elección y, por lo tanto, a las autoridades elegidas, al costo de b) limitar la construcción y el ejercicio de la representación a sus dimensiones electoral, monopólica y territorial (Avritzer, 2007), y de c) comprometer fuertemente la autonomía de la organización vecinal respecto del Estado.⁴⁶ De esta manera, mediante su propia intervención, el Estado hace de la organización y los dirigentes barriales un interlocutor no sólo “a medida” sino también “a su imagen y semejanza”. *A medida* porque, como vimos, la implementación de las políticas de la urgencia requiere una contraparte capaz de gestionar su distribución en el territorio. Y esta gestión tiene un fuerte componente político: la participación en la implementación de políticas públicas a través de la identificación y comunicación de necesidades, se superpone,

⁴⁶ En un informe titulado “El I.V.C. frente a las villas de la ciudad: poco derecho y mucha discrecionalidad” (A.C.I.J.-C.O.H.R.E., 2007), se afirma que “el hecho de que el organismo encargado de diseñar planes de vivienda y planificar la urbanización de villas y asentamientos en la Ciudad esté a su vez regulando los derechos políticos de sus habitantes no contribuye con la transparencia de este sistema” (p. 19)

previsiblemente, con la competencia por el poder que otorga el manejo, o la influencia en el manejo, de los recursos destinados a cubrir esas urgencias. *A su imagen y semejanza* porque por medio de la regulación de la organización política de la villa el Estado genera una representación oficial del barrio que se rige por los mismos principios que la suya propia.⁴⁷ No importa si existe en el barrio un denso entramado de instituciones con capacidad de hecho para representar al barrio en su pluralidad: *la representación es monopólica*. No importa si existen organizaciones que exceden al o están fuera del territorio: *la representación es territorial*. No importa si existen mecanismos vinculados a papeles políticos diferentes de los del agente electo (Ibíd, p. 456): ni la defensa de derechos por parte de terceros (*advocacy*), ni la participación directa pueden formar parte de la representación oficialmente constituida del barrio.

Así planteada, la regulación de la representación compromete seriamente la autonomía respecto del Estado. Del mismo modo que la incorporación de dirigentes a la planta de empleados municipales durante el gobierno de Grosso había puesto en cuestión de qué y en nombre de quién participaban los contratados, la elección de

⁴⁷ “Los conceptos de monopolio y territorialidad no son inherentes a la idea de representación. Ellos fueron asociados a ella con el discurrir del proceso de consolidación del Estado moderno” (Avritzer, p. 448). Tampoco es inherente a la idea de representación el concepto de elección, el cual también fue incorporado como instrumento de la representación por autorización durante el proceso de construcción de los Estados. En cambio, para Avritzer, “no hay una estructura de monopolio territorial en la representación realizada por actores de la sociedad civil, así como no existe el supuesto de una igualdad matemática entre los individuos que dan origen a la representación” (p.444). Por lo tanto, la representación de la sociedad civil es “un proceso de superposición de representaciones sin autorización y/o monopolio para el ejercicio de la soberanía.” (Ibíd.)

representantes a través de un mecanismo íntegramente controlado por el Estado introduce amplios condicionamientos en la conformación de la Junta Vecinal o el Cuerpo de Delegados. El punto extremo de este condicionamiento se materializó en 2006 cuando, como vimos, al vencerse los mandatos de los delegados, el I.V.C. alegó razones presupuestarias para negarse a organizar una nueva elección. Como la convocatoria a la formación de la Junta Electoral es una competencia exclusiva del I.V.C, la legalidad y legitimidad de los representantes queda convertida en un recurso más que está en manos del Estado. Como razona Marcelo Guilloni* en relación a ese episodio:

Entonces ¿qué pasa? El gobierno no convoca a las elecciones, no colabora con la convocatoria a elecciones [...]. ¿Por qué? Sería la primera pregunta, ¿por qué no colabora el Gobierno? Y, porque si tenemos una organización fuerte en el territorio, no es tan fácil la implementación de políticas, delineadas desde otra esfera de poder, o de otros intereses. A ver, al consolidar, al fortalecer a la organización barrial, va a permitir que la organización barrial, en un única voz, diga qué es lo que quiere; o incida o se siente a negociar como actor fortalecido frente a otros actores como el Estado, las empresas, qué se yo. Si se debilita ésta, tengo un problema menos. Como gobierno, gobierno en el sentido más puro del término, quién gobierna decide no fortalecer ese actor porque prefiere

el desorden, quizás, organizativo. Es muy crudo decir esto, es una lectura que a lo mejor puede tener otros matices. Puede ser que alguien pueda comentar, quizás, que hubo otros problemas presupuestarios, no sé. Pero concretamente no se siguió fortaleciendo la estructura organizativa de delegados y la elección para eso.

Así, la organización de los vecinos es organizada o desorganizada de acuerdo a la voluntad política de un actor estatal.⁴⁸ De esta manera, se refuerza la sobredeterminación que se opera a través de la distribución de recursos al modo de la emergencia.

El proceso de movilización que inició en 2006 puso en cuestión tanto una como otra de las características del entramado de relaciones entre el Estado y la organización del barrio. En primer lugar, al lograr correrse de la lógica de la urgencia planteando la demanda por la urbanización y haciéndolo en términos de derechos. En segundo lugar, desbordando los canales establecidos por el Estado para la representación del barrio de dos maneras diferentes. Por un lado, a través de la acción directa de los vecinos, quienes no sólo participaron de las marchas sino del proceso de discusión previo a ellas. Por el otro, a través de la introducción de modalidades alternativas de

⁴⁸ En su estudio sobre la periferia parisina, Loïc Wacquant usa el concepto de “sobrepene-tración” (2007, p. 247) para referir a la acción de las organizaciones estatales cuyo efecto es el de “atomizar y aislar a sus usuarios”

representación. La participación de distintas organizaciones no gubernamentales en el proceso introdujo componentes de lo que Avritzer llama representación por afinidad (2007, p. 457), al tiempo que el desglosamiento de la organización vecinal introdujo caracteres propios de la representación de la sociedad civil (2007, p. 457 y ss.). En el primero de los casos, se trata de una representación en la cual un actor que actúa por su propia cuenta habla en nombre de otros, no porque esté autorizado por ellos sino por su identificación con una causa o tema. En el segundo de los casos, la representación tiene su origen en una autorización que no proviene de una elección universal dentro del territorio sino que surge de la acción misma en un determinado tema. Cada organización (Facultad, O.N.G., Asociación Civil, etc.) trabaja con el acuerdo de al menos algunos habitantes de la Villa 31, pero la aprobación que de una u otra manera le dan los vecinos a las organizaciones no está mediada por una elección, no es monopólica y tampoco tiene carácter territorial.

Antes de tratar las implicancias teóricas que tanto la matriz de relaciones guiadas por la gestión de recursos al modo de la emergencia como la organización organizada tienen sobre el debate teórico respecto del Estado y la ciudadanía en un contexto político democrático, el siguiente capítulo propone un recorrido por los discursos sociales dominantes en referencia a la Villa 31.

Capítulo 4. El lugar de los otros

Aún cuando, como vimos, la Villa 31 constituye el caso donde se verifica la mayor aproximación entre una villa y un barrio de altos ingresos en la Ciudad de Buenos Aires, esta cercanía se revela inmediatamente como una ilusión geográfica. El carácter ilusorio de esta proximidad no responde únicamente a que los escasos 600 metros que separan a la Villa 31 del centro de compras más exclusivo de la ciudad están plagados de barreras físicas o a la enorme diferencia en el acceso a bienes y servicios públicos y privados existente entre quienes habitan a uno u otro lado de las vías del ferrocarril. La distancia entre la Villa 31 y la ciudad formal es creada también a través de una multiplicidad de discursos de circulación pública que se entrelazan entre sí generando un ordenamiento simbólico de la ciudad en el que los habitantes de las villas no sólo no merecen ser tenidos en cuenta para la búsqueda de soluciones en común a los problemas urbanos sino que además son identificados como sus causantes.

Este capítulo⁴⁹ busca indagar en el entramado de valores, símbolos y conceptos a través de los cuales la Villa 31 es socialmente representada. Sus dos primeros apartados están dedicados a desarrollar el análisis de aquellos discursos que dominan la

⁴⁹ Como relaté en el prefacio, el análisis del contenido de los discursos sociales sobre la Villa 31 fue el punto de partida de este trabajo. Es así que los resultados de esta parte de la investigación fueron presentados en el Congreso de la Latin American Studies Association realizado en la ciudad de Montréal en 2007. A pesar del corrimiento del eje central de este trabajo de los discursos sociales al entramado de prácticas sociales y estatales, he considerado necesario incluir los resultados de la investigación realizada en torno a los primeros debido a la importancia que, como se verá, tienen en la definición del campo político en el cual se dirime la cuestión de la Villa 31.

producción social de sentido sobre esta villa miseria. En el tercer y último apartado intentaré analizar qué concepción más general de la ciudad como comunidad política se encuentra implícita en las representaciones sociales estudiadas. En un contexto en el que las relaciones en un plano de igualdad entre miembros de diferentes clases sociales son cada vez más infrecuentes, los medios de comunicación aparecen como el único canal a través del cual los habitantes de la ciudad formal acceden al mundo de o se representan a los pobres urbanos y los asentamientos precarios en los que habita buena parte de ellos. Los medios gráficos de circulación nacional,⁵⁰ en particular, vehiculizan y reafirman ciertos discursos que es necesario identificar y relevar para comprender la producción de sentidos sociales sobre la villa. La comprensión de estos sentidos, a su vez, permitirá conocer cómo operan los mecanismos simbólicos en la reproducción de la precariedad sociohabitacional de ese espacio y, de este modo, ayudará a comprender los mecanismos de la reproducción política de las precariedades de la Villa 31.

Urbanización Presente / Urbanización Futura

Este apartado se ocupa de analizar el modo en que la mirada propia de los planes para realizar “desarrollos urbanos integrales” que ven el área de Retiro como un espacio vacío, es articulada con la presencia de un asentamiento informal con miles de

⁵⁰ Las fuentes principales utilizadas para esta sección de la investigación han sido los diarios La Nación y Clarín, los dos de mayor tirada a nivel nacional. Debido a que el título de cada artículo y la sección en la que han sido publicados en ocasiones provee información importante para comprender su sentido, en este capítulo se usa una forma de citación que incluye esos datos.

habitantes y una larga historia. Los discursos que llevan a cabo la mediación simbólica entre la urbanización futura y la urbanización presente y pasada implican una concepción sobre cuáles son los derechos de los pobres urbanos y cómo deben ejercerse y, por ende, son portadores de un fuerte significado político. La primera parte está dedicada a un repaso cronológico de los discursos y la segunda a su análisis.

A pesar de las miles de personas que viven en ella, gran parte de las tierras sobre las que está ubicada la Villa 31 (correspondientes principalmente al sector denominado 31 bis) ha sido categorizada por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como Zona UF o Distrito de Urbanización Futura. De acuerdo al Código de Planeamiento Urbano del GCABA, dicha zonificación corresponde

a terrenos de propiedad pública, aun no urbanizados u ocupados por instalaciones y usos pasibles de remoción futura, así como las tierras destinadas a uso ferroviario, zona de vías, playas de maniobras, estaciones y terrenos aledaños a esos usos. Estos distritos están destinados a desarrollos urbanos integrales que exigen un plan de conjunto previo, en base a normas y programas especiales (GCABA, 2003).⁵¹

⁵¹ Tanto la información parcelaria como la descripción de la zonificación ha sido tomada del sitio www.mapa.buenosaires.gov.ar desarrollado por la Unidad de Sistemas de Información Geográfica de la Dirección General de Estadística y Censos.

Este mismo espíritu comparte una nota publicada en mayo de 1998 en la revista dominical del diario La Nación donde se intenta predecir el futuro de distintas zonas de la ciudad de Buenos Aires para el año 2010.

En Retiro, hay un puñado de vías que ya no conducen a ninguna parte y tierras desiertas donde crecen ramilletes de verbenas. [...] En el 2010 no reconocerá esas 75 hectáreas que atraviesa lentamente y entre sueños cada mañana, rumbo al trabajo. La revolución inmobiliaria del 2000 ha rozado con su varita mágica esos baldíos y, así como un zapallo fue carroza, planea convertirlos en otra deslumbrante conquista urbanística e inmobiliaria de la era del espacio.⁵²

Para que un barrio donde habitan más de doce mil personas pueda ser considerado por su propio gobierno como un terreno no urbanizado o cuya urbanización es pasible de una futura remoción, es necesaria la existencia de un contexto más general en el que esa mirada pueda ser válida. Concebir las tierras de Retiro como un contenedor vacío que aguarda impaciente a ser llenado con el desarrollo inmobiliario requiere una mirada que ignore lisa y llanamente la presencia de la Villa 31, una mirada en la que los pobres y su hábitat quedan fuera de cuadro. Pensar que se está frente a un desierto que debe ser anexado a la ciudad para su aprovechamiento en los términos que su estratégica ubicación reclama implica negar la

⁵² Buenos Aires 2010. (1998,) La Nación: Revista.

existencia de una de las villas más grandes de la ciudad. Sin embargo, no se trata de realizar una medición de la distancia entre la realidad y su representación simbólica a través del discurso, sino de comprender el modo en que esas representaciones participan en la producción social del espacio. Dicho de otro modo, interesa menos verificar el absurdo que constituye “no ver” que intentar describir qué ciudad se construye a través de una mirada que invisibiliza a los pobres.

Desde que en 1996 se concretó el concurso de ideas para el área de Retiro, la convicción de que las tierras de Retiro son el último ámbito disponible para la generación de un emprendimiento inmobiliario a gran escala se hace presente en cada debate sobre su destino. Aunque ni las bases del concurso (Sociedad Central de Arquitectos, 1996), ni la memoria descriptiva del proyecto ganador (Lestard et al., 1996) hacen ninguna mención de la Villa 31, su presencia es usualmente considerada como un obstáculo para que esa zona pueda ser llenada por un desarrollo inmobiliario acorde con su privilegiada ubicación.

Consultado sobre la situación de la villa de Retiro a principios de 1998, Oscar Bouzo, entonces titular de la C.M.V. afirmaba que “sin la villa, las propiedades del futuro barrio se cotizarán muchísimo más y con ese dinero podría pagárseles

indemnizaciones a los actuales pobladores. Hay que entender que se habla de un proyecto de 1000 millones de dólares de inversión.”⁵³

Sin embargo, aumentar la rentabilidad del Proyecto Retiro mediante la erradicación de la Villa 31 no fue posible sencillamente porque las obras de este megaemprendimiento nunca logran tener inicio. A pesar de que su comienzo es anunciado repetidas veces entre 1997 y 1999,⁵⁴ el proyecto no llega a concretarse y pierde presencia en la agenda del G.C.A.B.A. hasta tal punto que en agosto de 2000, tan solo tres semanas después de la asunción del nuevo Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra, debe ser “reflotado” con el nombre de Retiro-Puerto.⁵⁵ En el relanzamiento del proyecto, el Ministro de Infraestructura y Vivienda, Nicolás Gallo, insinúa que el G.C.A.B.A. deberá ocuparse de desocupar la Villa 31 provocando un cortocircuito con Ibarra, quien, como vimos, impulsaba la radicación de la Villa 31. Esta intención se hizo explícita públicamente en noviembre de 2000, cuando en una nota otorgada al diario La Nación, Ibarra anuncia que la Villa 31 será urbanizada en el mismo terreno que ocupa y que solicitará a los inversores del Proyecto Retiro que financien la construcción de las nuevas viviendas. A pesar de contar incluso con el apoyo de los

⁵³ Rodríguez Yebra, M. (1998, febrero 13). Harán barrios en villas de emergencia. *La Nación: Información general*.

⁵⁴ Cfr. El nuevo Retiro empieza a hacerse realidad. (1997, agosto 21). *La Nación: Información general* y Villalonga, A. (1998, febrero 26). El Proyecto Retiro se hace realidad. *La Nación: Información general*.

⁵⁵ Cfr. Quieren que empresas privadas desarrollen Retiro y el puerto (2000, agosto 31). *Clarín: Sociedad* y El Gobierno reflató el Proyecto Retiro. (2000, agosto 31). *La Nación: Información General*.

legisladores de la oposición, la decisión de Ibarra despertó una fuerte polémica. En esa misma nota se afirma que

los arquitectos y urbanistas consultados destacaron que no es lógico mantener una villa en uno de los rincones más cotizados de la ciudad. [...] Lo que los observadores aún no se explican es por qué no se tiene en cuenta el valor de esos terrenos. Con una explotación racional de la zona que ocupa la villa se podría darle mayores beneficios a sus actuales ocupantes, al emplazarlos en otro sector de la ciudad y, hasta llegado el caso, darles viviendas gratuitas.⁵⁶

Una semana después de las declaraciones de Aníbal Ibarra, el diario *La Nación* dedicó su editorial principal a tratar el tema de la urbanización de la Villa 31. De acuerdo al criterio de diversos especialistas, dice este editorial, el Proyecto Retiro es una megainiciativa que “por sus particulares perspectivas no congeniaría con la subsistencia del asentamiento”:

Entretanto, los objetores de la radicación estable no sólo alegan razones de seguridad –toda esta zona es escenario de fuertes delitos-, sino además, de estricta naturaleza urbanística. [...] ¿Los terrenos que ocupará definitivamente no serían más apropiados para satisfacer requerimientos operativos del puerto? ¿Es equitativo favorecer a un segmento de la población relativamente pequeño

⁵⁶ Palacios, C. (2000, noviembre 14). La Villa 31 se quedará en Retiro. *La Nación: Información general*.

dándole una ubicación de privilegio, mientras que otros sectores en similares condiciones deben resignarse a seguir padeciendo penurias? La mayor parte de los técnicos no mira con buenos ojos el proyecto gubernamental; la mayor parte de los políticos, en cambio, le ha dado franco respaldo. [...] Por este motivo, sería positivo que esa última propuesta fuese revisada detenidamente desde puntos de vista estrictamente técnicos y enaltecidos por la garantía de que están exentos de cualquier clase de interesada intencionalidad política.⁵⁷

Diez días después de este editorial, el mismo diario publicó una carta de lectores en la que la presidenta de la Academia Nacional de Bellas Artes afirma que la obligación del Estado de dar vivienda a sus habitantes no puede cumplirse

legitimando, por razones políticas, la usurpación de terrenos de propiedad ajena. El orden jurídico y el derecho de propiedad deben ser respetados y no admitir (sic) asentamientos no consentidos. La decisión de las autoridades de mantener la Villa 31 en Retiro, realojando allí a sus habitantes, comporta reafirmar un asentamiento enclavado en un sector que debió haber sido siempre parque. [...] La villa debe ser erradicada creando previamente distintos grupos habitacionales en los numerosos terrenos que el estado nacional y la gobernación de la ciudad poseen. La reubicación de los pobladores se deberá

⁵⁷ La villa de Retiro. (2000, noviembre 20). *La Nación: Opinión*.

hacer según intereses, localizaciones y trabajo. No se trata, repetimos, de desalojar compulsivamente a nadie. Sólo se trata de ubicarlos en otra parte.⁵⁸

La polémica se acentuó tres meses después cuando al abrir el período de sesiones de la legislatura porteña en febrero de 2001, el Jefe de Gobierno ubicó a la urbanización de la Villa 31 entre los objetivos principales de su gestión para el año. Unos días más tarde, La Nación publica nuevamente un editorial sobre el tema titulado: “Villa 31: una decisión inadecuada”. Allí se afirma que

el concepto de que los habitantes de la villas no pueden ser alejados de las áreas en que están afincados y en las cuales desarrollan sus actividades cotidianas desconoce que a diario muchos otros argentinos se tienen que movilizar y recorrer, en muchos casos, distancias que incluso les exigen mayor tiempo de viaje y la utilización de más de un medio de transporte para concurrir a sus trabajos. [...] Antes de que se concrete el afincamiento definitivo de la Villa 31, sería positivo que las autoridades porteñas les informasen a los contribuyentes, quienes financiarán con sus impuestos la radicación en curso, en cuál carácter ocupan esos terrenos las personas que allí residen y cuántos de ellas se encuentran al día con sus contribuciones al erario porteño. De lo contrario se estaría premiando injustamente a quienes ocupan la zona en forma ilegítima y

⁵⁸ La Villa 31. (2000, noviembre 30). *La Nación: Opinión*.

pretenden hacer valer supuestos derechos que en realidad no los asisten. Si bien para el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires nada podría ser más negativo, en términos políticos, que desalojar a esos intrusos en pleno año electoral, no menos cierto es que, por sobre todo, debe prevalecer en las autoridades el sentido de la justicia, que consiste en darle a cada uno aquello que merece y no a todos lo mismo.⁵⁹

En marzo de ese mismo año, la Asociación Vecinos del Barrio del Retiro publica en diferentes diarios una carta oponiéndose a la urbanización de la Villa 31 puesto que con ella

lo único que se lograría sería la especialización de un territorio urbano, ya que es muy poco probable que alguien de un nivel económico superior quiera ir a vivir a una villa, pese a las mejoras que pudieran realizarse. Aclaremos que con la venta de las tierras se podrían construir muchas viviendas, no solamente para solucionar esta situación puntual, sino para paliar el déficit habitacional que posee la ciudad. Al respecto, no hay que negar la posibilidad de realizar un negocio inmobiliario (son las tierras más caras disponibles en la actualidad), como el que resultaría de la venta de estas tierras, en tanto y en cuanto se lleve adelante un proyecto integral que supla carencias del área central. Pero como

⁵⁹ Villa 31: una decisión inadecuada. (2001, febrero 24). *La Nación: Opinión*.

ciudadanos también nos preguntamos: ¿Es justo que se premie a habitantes ilegales con una urbanización pagada por todos los contribuyentes cuando ellos no pagan ningún servicio público, pero sí servicios de televisión satelital (con sus antenas observables a simple vista desde la terminal de ómnibus)?

(Asociación Vecinos del Barrio de Retiro, 2001)

A principios de abril, Enrique García Espil, el secretario de Planeamiento Urbano del GCABA escribe una columna en *La Nación*⁶⁰ donde defiende el proyecto de urbanizar el asentamiento usando los mismos argumentos que hasta el momento habían usado quienes se oponían a su consolidación en las tierras de Retiro. La Villa 31 impide la conexión de cargas con el puerto puesto que se encuentra ubicada donde debería construirse una autopista: “la existencia de la villa demora las obras, mientras la ciudad pierde calidad de vida y competitividad económica”. Las premisas son similares a las de algunos de los críticos pero la conclusión es diferente: la Villa 31 debe ser urbanizada. El argumento “urbanístico” a favor de la urbanización es complementado con el de la seguridad, pero de esto me ocuparé en el apartado siguiente. A pesar de esta defensa oficial las críticas al proyecto del gobierno continuaron.

⁶⁰ García Espil, E. (2001, abril 9). Villa 31: ¿urbanizar o mirar para otro lado?. *La Nación: Opinión*.

El estallido social producido a fines de 2001 deja al debate sobre la Villa 31 en un segundo plano hasta que en noviembre de 2002 el entonces presidente Eduardo Duhalde firma con Aníbal Ibarra una carta de intención por medio de la cual la Ciudad Autónoma y el Gobierno Nacional se comprometen a dinamizar los procesos de reconversión e integración al desarrollo urbano de los predios pertenecientes al Estado Nacional, posibilitando inversiones que generen crecimiento económico y puestos de trabajo, “conciliando los intereses legítimos de los múltiples actores intervinientes”. El método escogido es la cesión directa de tierras (entre otras las necesarias para concretar el Proyecto Retiro) a la Corporación Puerto Madero S.A., la empresa privada con participación estatal que desarrolló el barrio Puerto Madero.⁶¹ Aunque en la columna de opinión del suplemento de arquitectura del diario Clarín, se intenta discutir sobre el tema, esta última resurrección del Proyecto Retiro no logra ubicar a la Villa 31 de nuevo en el centro de la discusión sobre la política urbana porteña. Tampoco la campaña para las elecciones a Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma ubicó a la cuestión de la Villa 31 en un lugar preponderante.⁶² Aunque a diferencia de Ibarra,

⁶¹ Cfr. El regreso del polémico “Proyecto Retiro”. (2002, diciembre 1). *Clarín: Sociedad*. La cesión de tierras del Estado Nacional sin mediación del G.C.B.A. (a quien le quedaría tan solo la potestad de zonificar el terreno) generó un fuerte malestar que desembocó en la denuncia por parte de distintas organizaciones sociales: cfr. Denuncia por a venta de tierras en Puerto Madero. (2003, febrero 8). *Clarín: Sociedad*.

⁶² Sin embargo, en una cena con algunos de los empresarios más importantes del país, Ibarra fue consultado sobre por qué no se erradicaba a la villa de Retiro. Naishtat, S. (2003, agosto 6). Ibarra, empresarios y comida vietnamita. *Clarín: Política*.

quien se candidateaba para su reelección, el candidato de centro derecha Mauricio Macri, electo Jefe de Gobierno en 2007, proponía la erradicación argumentando que según sus equipos técnicos “el 70% de los habitantes de la Villa 31 preferiría vivir en un lugar más digno”, el tema de la Villa 31 en particular y de las villas miseria en general estuvo lejos de ser central para ambos candidatos.⁶³

Durante 2004 la cuestión de la Villa 31 prácticamente desaparece como objeto de controversia pública. En mayo de 2005 se produjo el enésimo intento de comenzar a ejecutar el Proyecto Retiro (esta vez conjuntamente con la urbanización de la villa).⁶⁴ A principios de 2006 tiene lugar un nuevo relanzamiento del Proyecto Retiro. Esta vez al anuncio se suma la iniciativa de financiar con los US\$ 500 millones surgidos de la venta de los terrenos, la electrificación de uno de los ramales de ferrocarril más precarios del Área Metropolitana.⁶⁵ Preocupado por la falta de solución al “ineludible aunque cíclicamente cubierto y destapado” tema de la Villa 31, el director del suplemento de arquitectura del diario La Nación afirma que

la anomia de los poderes públicos, la ya crónica dilación para tomar decisiones que implican actitudes valientes y rotundas, hicieron transcurrir décadas

⁶³ Himitian, E. (2003, mayo 28). La Villa 31 enfrenta a los candidatos. *La Nación: Información general*.

⁶⁴ Lladós, J. I. (2005, mayo 10). Qué harán con la Villa 31. *La Nación: Información general*.

y Lladós, J. I. (2005, mayo 16). Avanza el proyecto del Nuevo Retiro. *La Nación: Información general*.

⁶⁵ Cfr. Camps, S. & Sánchez, N. (2006, febrero 19). La urbanización de Retiro. Un plan que ya genera polémica. *Clarín: Zona*. y el resto de las notas que componen el informe especial. También cfr. Rocha, L. Buenos Aires muy pronto será diferente. (2006, febrero 16). *La Nación: Información general*. y Retiro un objetivo preciado. (2006, febrero 22). *La Nación: Arquitectura*.

durante las cuales un vecindario se enraizó en el lugar dando origen a una situación paradójica. Como suele suceder, hay dos respuestas extremas: una postula la erradicación de la Villa a otro asentamiento; la segunda sugiere la continuidad del barrio ya existente con algunas operaciones de maquillaje que mejoren su fisonomía habida cuenta de la cantidad de turistas que transitan por la zona y las vistas que se ofrecen a muchos hoteles del contorno. La primera es de muy compleja concreción y encuentra como respuesta airada la de muchos vecinos nacidos en esa barriada y que han formado sus vínculos afectivos y familiares dentro de ese sinuoso tejido urbano. La otra merece también severas críticas -en mi opinión- por consolidar una población en un sector que forma parte de un área de servicios y que no tiene vínculo natural alguno con la trama de la ciudad. Se convertiría de ese modo, aun cuando su traza y sus edificios sean reconstruidos, en un gueto sin relaciones vitales con el resto de la ciudad.⁶⁶

La ocupación de terrenos lindantes con la Villa 31 producida a fines de junio y principios de julio de 2006⁶⁷ puso en evidencia la profundidad de la crisis habitacional que atraviesa la ciudad. Mientras la construcción registra datos nunca alcanzados en la década anterior, los asentamientos precarios de la ciudad crecen a un ritmo

⁶⁶ Grossman, L. J. (2006, marzo 29). Por fortuna hay temas que debatir. *La Nación: Arquitectura*.

⁶⁷ Cfr. Nuevos ocupantes en la Villa 31 de Retiro. (2006, junio 30). *Clarín: La ciudad*. y Rocha, L. (2006, junio 29). Se extiende la villa de Retiro. *La Nación: Información general*. También las ediciones de los días subsiguientes que describen la consolidación de la ocupación.

espectacular. Sin embargo, otra vez el año termina con un nuevo relanzamiento del Proyecto Retiro. “El futuro de Retiro es una incógnita –afirma un periodista⁶⁸:- mientras se proyecta una suerte de Puerto Madero II, nadie puede explicar cómo conviviría eso con la villa 31”. Fernando Suárez, titular del O.N.A.B.E., el organismo del Gobierno Nacional que tiene a su cargo todas las tierras de Retiro parece tener una respuesta. Al preguntársele si la presencia de la villa podría influir en el “futuro desarrollo urbano”, contesta que

es un tema que hay que resolver porque no se puede crear un grupo privilegiado que no paga impuestos, que paga una suma por una habitación o una casa a un explotador, y vive en una de las tierras más caras de la Capital. El estado es dueño y no debe desprenderse de esas tierras. La mejor solución sería trasladar la población a otro lugar razonable donde pudiera vivir. No creo que haya que transformarla en una villa mejorada.⁶⁹

Tres características llaman la atención en la cronología de los discursos que durante diez años dominaron el tratamiento de la existencia de un enclave de miseria en el mismo espacio que la última utopía inmobiliaria porteña reclama para sí. La primera de ellas está vinculada con la ausencia de cambio a lo largo del tiempo. Porque

⁶⁸ Navia, J. (2006, octubre 24). Un plan para la Capital. *La Nación: Información general*.

⁶⁹ Rocha, L. (2006, octubre 29). Ambicioso proyecto urbano para Retiro. *La Nación: Información general*.

si el primer enunciado de la cronología (“Sin la villa, las propiedades del futuro barrio se cotizarán muchísimo más”) se completa con el último (“La mejor solución sería trasladar la población a otro lugar razonable donde pudiera vivir”), es porque existen fuertes invariantes en el modo en que la villa es tratada a lo largo de esta última década. La segunda característica llamativa de la cronología es que el debate sobre el destino que deben tener las tierras de la villa de Retiro está conformado exclusivamente por discursos producidos fuera de ella. Incluso cuando se habla a favor de la urbanización, quien lo hace es un funcionario estatal y no un habitante del asentamiento. De este “monopolio externo” del debate deriva la tercera de las características llamativas de la cronología: el debate sobre el lugar que le corresponde a la villa en el futuro de la zona de Retiro se activa siempre como consecuencia de una acción “nacida” en el exterior del asentamiento y no en su interior.

Uno de los argumentos que más frecuentemente aparecen en los discursos relevados es el del valor de la tierra: las tierras de Retiro son las más codiciadas, las más valiosas, las últimas disponibles. Pero entre ese altísimo valor y su realización se interpone la Villa 31. Esta interposición, esta interrupción que impide que se actualice la potencialidad de esas tierras asume dos formas: la primera y más sencilla es la del obstáculo. La presencia de un asentamiento informal impide primero la construcción de una autopista y luego la concreción de obras como la expansión del puerto, la

compleción del anillo vial, o la creación de un emprendimiento inmobiliario. La segunda forma que asume la interposición de la villa entre la potencialidad de los terrenos y su efectivización, es la del perjuicio. La Villa 31 no está originalmente considerada en el Proyecto Retiro, no lo obstaculiza y sin embargo impide que realice todo su potencial al perjudicarlo con su presencia cercana.⁷⁰ Esta interposición a través del perjuicio tiene un interesante pliegue. Porque al perjudicar la rentabilidad de los proyectos inmobiliarios en la zona, los villeros se perjudican a sí mismos. Si los pobladores de la 31 decidieran mudarse de la zona “privilegiada” en la que se encuentran, aumentarían el valor de esas tierras de modo tal que el incremento en el excedente podría usarse para pagar viviendas dignas en otro lugar. Ya sea bajo la forma del obstáculo o del (doble) perjuicio, en los discursos relevados es frecuente la representación de la villa como interpuesta entre las infinitas posibilidades de la zona y su realización.

Otras dos cuestiones se derivan del argumento basado en el valor (potencial) de las tierras de Retiro. La primera está vinculada al carácter mismo de la valuación. Más allá de la precisión técnica de las tasaciones absolutas (aquellas que arriesgan el valor que tendría cada metro cuadrado de la villa) o relativas (aquellas que afirman que esas

⁷⁰ Este argumento también es utilizado por Ibarra quien al ser consultado sobre qué opina el sector inmobiliario de su proyecto afirma que “va a ser un proyecto viable, interesante y rentable. Pero con una rentabilidad del 80, no del 100 [por ciento]. La alternativa es una ola de juicios y conflictividad [...]” “Queremos evitar una ola de juicios”. (2001, marzo 11). *La Nación: Información general*.

tierras son más caras que ninguna otra), la referencia al valor de las tierras exige de por sí una total abstracción de su situación actual. Esta abstracción llega al punto tal que la organización vecinal cuya carta fue reproducida más arriba, habla de los terrenos de la villa como las tierras más caras *disponibles* en la ciudad. La referencia al valor inmobiliario presupone la mirada “desertificante” mencionada al comienzo del segundo apartado. Pero como en Retiro no hay un desierto sino un asentamiento donde viven miles de personas, ver allí un área libre y lista para recibir parques y edificios de lujo, implica la disposición de los medios necesarios para despejar el terreno. Entonces, la segunda de las cuestiones que se derivan de aquellos discursos centrados en el valor de las tierras es precisamente la creencia de que no solo se debe, sino que también se puede, efectuar lo necesario para que ese valor pueda ser insertado en la esfera de la circulación.

La creencia en la posibilidad de mudar la villa encuentra su justificación en el segundo de los argumentos que subyace a la mayoría de los discursos sobre la Villa 31: sus ocupantes son usurpadores. Los habitantes de la Villa 31 usurpan las tierras que habitan y, por lo tanto, el obstáculo que presentan o el perjuicio que causan es además ilegal y configura una injusticia que, por ser esas tierras en su mayoría de propiedad pública, involucra a la totalidad de la comunidad. Peor aún: los habitantes de la Villa 31, no sólo usurpan la tierra sino que gozan de un privilegio derivado de esa misma

usurpación. Así, urbanizar la villa implica consolidar este privilegio injustamente conseguido y por lo tanto es en sí misma un acto de injusticia. Realizar un emprendimiento inmobiliario para sectores de altos ingresos, en cambio, es una iniciativa acorde al valor estratégico y simbólico de esas tierras.

Lo que está en juego aquí es si los pobres pueden ejercer su derecho al hábitat en una zona de la ciudad estratégicamente ubicada. La propiedad pública de los terrenos en cuestión pone inmediatamente en evidencia el carácter estrictamente político de la decisión sobre el destino de las tierras que ocupa la villa. Ni siquiera darle a cada uno lo que se merece, como reclama siguiendo a Trasímaco el editorial del diario La Nación, puede dar una solución a este asunto puesto que sería necesario definir en qué consiste el merecimiento necesario para poder ejercer un derecho. De hecho, la concepción de los habitantes de la villa como usurpadores configura una paradoja en la que la misma situación que haría a un ciudadano merecedor de ayuda social para poder acceder a la vivienda (i.e. vivir en una vivienda precaria, sin servicios y con una tenencia informal) es precisamente lo que hace que no merezca esa misma ayuda. En cambio, merece una ubicación privilegiada quien pueda pagar por ella a precio de mercado.

Este carácter eminentemente político de cualquier decisión sobre la cuestión de la Villa 31 no aparece de manera directa. Por el contrario, lo que plantean los discursos

que conforman el debate es una oposición entre la política y el conocimiento técnico. Esta oposición es además una jerarquía según la cual las opiniones de los arquitectos y urbanistas son generalmente presentadas como expresiones de un saber que se opone, desde un lugar neutral y superior, a la irracionalidad de los políticos dispuestos a permitir que los pobres consoliden y mejoren su posición en el centro de la ciudad. Hasta tal punto esta división entre *doxa* y *episteme* organiza el debate, que la respuesta, mencionada más arriba, del Secretario de Planeamiento Urbano de Ibarra a las críticas hechas al proyecto de urbanización tienen por principal argumento resaltar las ventajas que la urbanización de la villa tendría para la resolución del anillo vial, el mejoramiento de la comunicación con el puerto y la seguridad. Por alguna razón se hace imposible fundar la decisión de mejorar la calidad de vida de miles de personas a través de la redistribución de riqueza que se halla en manos del Estado en el criterio estrictamente político de la igualdad. No por casualidad la justicia ocupa el último lugar en la afirmación de García Espil de que con la urbanización “estaremos construyendo una ciudad más eficiente, más segura y más justa para todos”.⁷¹

A lo largo de este apartado he tratado de resaltar algunas de las implicancias de los discursos que hacen de una particular concepción de la “eficiencia” el criterio para la regulación del derecho a la ciudad de los pobres. La seguridad es otro de los criterios

⁷¹ García Espil, E. (2001, abril 9). Villa 31: ¿urbanizar o mirar para otro lado?. *La Nación: Opinión*.

que pretende regular ese derecho. Si bien los discursos “de la seguridad” tienen un léxico diferente que los de la “urbanización futura”, la transición entre uno y otro puede realizarse de inmediato como en el caso de esta carta de lectores publicada en el diario La Nación:

Mucho esfuerzo costó inaugurar la autopista Illia que une la avenida 9 de Julio con la avenida General Paz, la que facilita enormemente la entrada y salida de la ciudad. Las obras se interrumpieron en más de una oportunidad, porque los intrusos que habían ocupado tierras por donde debía pasar la traza se oponían a abandonar el lugar, no obstante ofrecerles unos buenos pesos o cambio por otro asentamiento. Fueron necesarios interminables diálogos y llegar a usar topadoras para poder terminar la obra y luego debió cercarse con un alto alambrado para evitar el ingreso del personal de la Villa 31. [...] Hoy, en grandes extensiones, la protección ha desaparecido totalmente. Creo que es urgente reponerla y destinar personal para cuidarla si queremos evitar que en cualquier momento tengamos que lamentar la obligada detención de un coche para asaltarlo, con las imprevisibles consecuencias que el hecho puede tener. Me parece que hay que concretarlo ahora, antes que sea tarde.

Inseguridad propia

El discurso de la seguridad es la otra gran lente a través del cual la Villa 31 es socialmente representada. Al igual que la “urbanización futura”, la inseguridad provee un conjunto de valores y conceptos con los que es posible tratar la existencia de un asentamiento precario cerca de un barrio de alto nivel. La antropóloga Teresa Caldeira (2000) ha descrito el modo en que las narrativas sobre el crimen “proveen un simbolismo generativo con el cual hablar sobre otras cuestiones que son percibidas como erradas o malas, pero para las cuales puede no existir ningún consenso de interpretación o vocabulario” (p. 34). El uso del simbolismo surgido de las narrativas sobre el crimen para tratar otros fenómenos propios de la vida social no solo expresa una determinada realidad sino que también la produce.

El miedo y el discurso sobre el crimen no solo producen ciertos tipos de interpretaciones y explicaciones (usualmente simples y estereotípicas); también organizan el paisaje urbano y el espacio público, dándole forma al escenario para las interacciones sociales, que adquieren nuevos significados en una ciudad progresivamente amurallada (Caldeira, 2000, p. 19)

A diferencia de las formas de segregación social del espacio analizadas por Caldeira en Sao Paulo, el caso de la Villa 31 no nos habla del autoencierro de las clases medias y altas. Por el contrario, lo que evidencia el caso aquí estudiado es el intento de

esas mismas clases por mantener su hegemonía en la zona más rica del área central. A diferencia del apartado anterior, los discursos que relacionan a la Villa 31 con la cuestión de la (in)seguridad no serán introducidos a partir de una cronología. En cambio, intentaré analizarlos a partir del debate surgido a mediados de 2006 en relación a la construcción de un muro sobre el perímetro occidental de la parrilla ferroviaria.

En junio de 2003, una funcionaria del Ministerio de Gobierno del GCABA dio a conocer que se proyectaba la construcción de un muro de mil metros de longitud entre la parrilla ferroviaria de Retiro y el tejido urbano. A lo largo de la zona donde se planeaba instalar el muro corre una calle (que en realidad es una “vía rápida” destinada a aliviar el tránsito que corre por la paralela Avenida del Libertador) y se extiende un parque llamado Carlos Thays. Tanto la vía rápida como el parque fueron, a lo largo del período estudiado, escenario de frecuentes delitos contra la propiedad. La práctica totalidad de las crónicas sobre estos hechos publicadas en el período relevado relatan el escape de los ladrones “hacia la Villa 31”. El proyectado paredón de dos metros y medio de altura tenía por objetivo reemplazar un frecuentemente agujereado alambrado, consolidando así la separación entre las vías del ferrocarril y la vía rápida y el parque. Previendo las acusaciones a las que sería luego sometida, el subsecretario de seguridad porteño afirmaba que

Justamente, para que no digan que discriminamos, estamos buscando un sistema aireado, con rejas, y no sólo con un paredón. Las vías del tren conforman hoy una complicación que necesitamos atender, y no como discriminación, sino como una respuesta a la seguridad de los vecinos.⁷²

El mismo día que se publicó la nota en la prensa, y ante las fuertes críticas de los candidatos a Jefe de Gobierno de la ciudad que en ese momento estaban en plena campaña electoral, distintos funcionarios dijeron que el proyecto no consistía en la construcción de un muro sino de una reja. Sin embargo la polémica ya estaba instalada. Tres días después, La Nación publicaba un editorial criticando la construcción del muro por su poca efectividad:

Por elevada que fuere, la antiestética barrera, entonces, poco o nada habrá de aportar a la legítima aspiración de que la seguridad regrese al parque Thays y a sus inmediaciones. A quienes pretendan atravesar las vías les bastará con hacerlo por uno u otro extremo del muro en ciernes. Y a los delincuentes, también.⁷³

Según el editorial, se requiere mucho más que la instalación del muro para lograr el cese de los asaltos en la zona.

⁷² Lladós, J. (2003, junio 13). Un muro entre el parque Thays y la Villa 31. *La Nación: Información General*.

⁷³ El muro tras el parque Thays. (2003, junio 16). *La Nación: Opinión*.

Una vez más, los funcionarios se resisten a admitir que si bien en los *asentamientos poblacionales transitorios* -una ya lejana administración municipal pretendió rebautizarlos con ese eufemismo- y por imperio de forzosas circunstancias reside una inmensa mayoría de personas honradas y trabajadoras, las propias características de dichos conglomerados los han ido convirtiendo en guaridas propicias para que en ellos se enquisten bandas de malvivientes, ferozmente dispuestas a delinquir aun a expensas de sus propios vecinos.

[...] Hay que convenir en que la gravísima cuestión de la inseguridad delictiva, tenaz flagelo de la convivencia y de la paz social, debe ser atacada por todos sus flancos, en procura de una solución integral, eficiente y plenamente apta para restablecer la tranquilidad pública. Esta solución, sin duda, no habrá de provenir de la instalación de telones por el estilo del proyectado para el parque Thays y disimuladamente destinados a tapar la subsistencia de ciertas lacras que vienen a ser algo así como el caldo en que se cocina el quehacer delictivo.

La discusión en torno a la construcción del muro evidencia hasta qué punto está arraigada la vinculación entre asentamientos informales y delito. Esta vinculación está subsumida en una de índole más general: la que une a la pobreza con la delincuencia.⁷⁴

⁷⁴ Respecto de esta relación cfr. Golbert, L. & Kessler, G., 2000.

Los argumentos que ligan a los asentamientos informales con el delito son la versión “espacializada” de aquellos que ligan a la pobreza con la criminalidad. Tal como afirma Caldeira (2000), este discurso ordena el mundo al proveer además de una identificación socioeconómica del delincuente, una referencia espacial que permite su ubicación en la ciudad.

La relación entre informalidad del hábitat y delincuencia está tan desarrollada que ha pasado a ser considerada por muchos como necesaria,⁷⁵ de modo que las villas miseria son transformadas en sinónimo de delito. Algunas veces, esta vinculación es realizada a través de una interesante mediación. Como en el editorial apenas citado, es frecuente que se conecte el delito a las villas miseria afirmando que en ellas vive una mayoría honrada que, sin embargo, no puede evitar ser parte del hábitat en que se produce la criminalidad: “En su interior residen mayorías honradas que, dadas sus precarias condiciones de vida, son intimidadas y sojuzgadas por minoritarios y despiadados personajes del submundo del delito”.⁷⁶ De acuerdo a este criterio, la “mayoría honrada” no es otra cosa que un requisito involuntario pero necesario para que los delincuentes puedan contar con un ambiente en el que esconderse y desde el cual partir para asaltar. Como afirma un ciclista asaltado mientras transitaba por la vía

⁷⁵ “Dentro de ese microuniverso, *por fuerza* van de la mano sinceras privaciones y postergaciones - fuente en que suelen abreviar aprovechados intereses proselitistas- con marginalidades fronterizas de la más diversa laya y proceder delictivos”. Villas, un problema que recrudece. (2006, julio 6) *La Nación: Opinión*. Subrayado mío.

⁷⁶ Delito y villas de emergencia. (1998, agosto 12). *La Nación: Opinión*.

rápida “es sabido que la Villa 31, existente al otro lado de las vías del ferrocarril, sirve de base para la realización de incursiones delictivas en las zonas vecinas”.⁷⁷ Otras veces, la vinculación entre la villa miseria y la inseguridad se hace de manera directa, estableciendo una identidad total entre el habitante de la villa y el delincuente como la que propone esta carta de lectores publicada por La Nación

Buenos Aires se encuentra encaminada a ser una Río de Janeiro y su favela es la Villa 31. Ahora bien, ¿qué han hecho nuestras autoridades al respecto? Absolutamente nada. O sí, pues permitieron la instalación ilegal de esta villa miseria en plena ciudad. Y ahora el colmo: se le pretende dar carácter legal a tal usurpación. [...] Esa villa es un asentamiento ilegal, un búnker de delincuentes, un refugio de malvivientes, quienes habiendo usurpado la propiedad de esos terrenos, roban, violan y matan y cualquier reja, alambrado, pared u obra que pretendan levantar a su alrededor lo único que estarían construyendo sería la transformación de una ilegalidad en legalidad. Definitivamente, la solución es erradicar esa villa, terminar con ella y con los gravísimos problemas que acarrea a quienes vivimos en esta ciudad.⁷⁸

Ser habitante de la Villa 31, entonces, es ser un ladrón, un violador, un asesino y, además, un usurpador. De esta manera, la vinculación entre informalidad del hábitat

⁷⁷ Rubio, E. (1998, septiembre 19). Trampa para ciclistas. *La Nación: Opinión*.

⁷⁸ Bazán, J. Erradicar la villa. (2003, junio 27). *La Nación: Opinión*.

e ilegalidad que establece el discurso de la urbanización futura a través de la noción de usurpación, se completa al añadirle toda una serie de otras gravísimas acciones. Quien vive en la miseria de un asentamiento no solo obstaculiza o perjudica el desarrollo “natural” de la ciudad sino que causa un daño irreparable a sus habitantes al arrebatárles su propiedad y atacar sus cuerpos. La amenaza al valor de la tierra presente en la preocupación por el desarrollo urbano aparece trasmutada en amenaza a los cuerpos. El antropólogo Allen Feldman (2001) habla de una “redefinición de la seguridad pública que convierte la amenaza de los sin techo a los ciudadanos en análoga a la amenaza a la propiedad privada” (p. 68). Por supuesto que esta identificación perfecta entre delincuentes y villeros a veces se realiza de una forma más sutil, como una visitante del parque Thays que escribe a La Nación denunciando la falta de mantenimiento del alambrado que un año después se intentaría cambiar por un muro:

Agradecidos los habitantes de la Villa 31 y sus diarias extensiones, los que de esa forma no tienen que hacer la vuelta por la estación Retiro para poder disfrutar del parque, y sus paseantes, a quienes "amablemente" (como a mí, que me fracturaron la nariz de dos trompadas) intiman a entregar sus pertenencias.⁷⁹

⁷⁹ Tolomei, E. ¿Otro Corralito? (2002, mayo 28). *La Nación: Opinión*.

Ya no son ladrones que se refugian o que crecen en el caldo de cultivo de la villa, sino que son directamente “los habitantes” quienes roban. De manera similar a cuanto sucede con la urbanización futura, los discursos que tratan a la cuestión de la Villa 31 con el léxico de la seguridad convierten a 13.000 ciudadanos porteños en un delincuente colectivo. Esta misma homologación de los pobladores de la Villa 31 con ladrones y asesinos está presente en cada una de las manifestaciones vecinales que se produjeron en aquellos barrios a donde se intentó realojar a familias provenientes de ese asentamiento. En 2001, argumentando razones de seguridad, vecinos de distintos barrios rechazaron con pequeñas movilizaciones el intento de una empresa concesionaria de ferrocarriles de trasladar a galpones ferroviarios ubicados en sus localidades a personas que vivían en la villa.⁸⁰ La cuestión de los asentamientos informales llegó incluso a formar parte de las demandas de seguridad expresadas por las movilizaciones sociales lideradas por Juan Carlos Blumberg. En el petitorio presentado al gobierno nacional el 1 de agosto de 2006, se solicita una serie de medidas “tendientes a mejorar la crítica situación por la que atraviesa la seguridad y la justicia”. No es sorprendente que el pedido de “implementar y en su caso profundizar la urbanización de villas de emergencia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” se

⁸⁰ Cfr. por ejemplo: Ortiz Buchanan, M. Cortan las vías contra la usurpación. (2001, agosto 12). *La Nación: Información General* y San Martín, sin asentamientos. (2001, agosto 20). *La Nación*. Este tipo de manifestaciones había sido muy fuerte en 1994 cuando se intentó llevar a diferentes barrios a familias que habían aceptado las ofertas de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para abandonar la Villa 31 en vistas de la construcción de la autopista Illia.

encuentre en el apartado “Área Seguridad y de Justicia” de ese petitorio (Fundación Axel Blumberg, 2006).

Si el “problema” de las villas miseria es planteado como problema de seguridad, también su solución será concebida de ese modo. En el caso de la Villa 31, la construcción de una reja para impedir que las vías sean atravesadas muestra hasta qué punto el discurso de la seguridad logra organizar el espacio público. Poco importa si los robos en el Parque Thays tienen que ver menos con la cercanía de la Villa 31 que con el hecho de ser uno de los más desolados de la ciudad.⁸¹ Pero menos aún importa si los vecinos del barrio 31 bis (que son, como se afirma, en su mayoría honestos), tienen que caminar tres kilómetros para llegar al parque que se encuentra a trescientos metros de sus hogares debido a que nunca se construyó una pasarela peatonal que cruce por sobre las vías. Como decía el vecino de la Recoleta citado al comienzo, “las vías forman un muro”. Un muro que debería separar a quienes pueden disfrutar de los parques públicos de la ciudad de quienes solo pueden ingresar a ellos ejerciendo la usurpación, el delito o algún tipo de privilegio. Como en el caso de la plaza cuya

⁸¹ Un funcionario porteño describe así al parque Thays: “rodeado de avenidas con tránsito muy rápido como Libertador o espacios casi desiertos cercanos a las vías, hay poca circulación de gente y encima, no tiene cruce transversal, lo cual lo vuelve más vulnerable”. Comisso, S. Ya hay vigilancia policial las 24 horas en cinco parques porteños. (2003, agosto 17) *Clarín: Sociedad*.

fuente tuvo que ser cercada porque se había convertido “en una especie de balneario VIP para los habitantes de la villa de emergencia de Retiro”.⁸²

Si bien es cierto que, como afirma Mike Davis “desde los años setenta se ha convertido en un lugar común para gobiernos de todas partes justificar la erradicación de asentamientos precarios como un medio indispensable de combatir el crimen” (2006, p. 111), en muchas oportunidades los discursos centrados en la seguridad legitiman acciones mucho menos drásticas pero no por eso menos productivas en términos de exclusión social. El ordenamiento del mundo que producen esos discursos también sirve para reproducir situaciones como las de la Villa 31 en las que la preocupación por la seguridad no lleva al desalojo sino a la reproducción de una exclusión que actúa de una manera mucho más sutil que la erradicación. Hablar de la pobreza espacialmente concentrada con las palabras del delito no sólo produce el reforzamiento de las barreras materiales. También les quita a los habitantes de asentamientos informales la legitimidad para justificar su igualdad en el acceso a los bienes y servicios públicos. La mirada de la seguridad mantiene la segregación socioespacial de la pobreza deslegitimando a los pobres a través de su homologación con los delincuentes. Es en este sentido que cobra extraordinaria validez la advertencia

⁸² Bouillon, W. El gobierno porteño ahora enreja piletas. (1998, abril 14) *La Nación: Información general*.

formulada por Mario Jáuregui al presentar su proyecto de reestructuración socioespacial para la Villa 31:

Es necesario considerar en la elaboración de proyectos de estructuración urbanística y social de áreas populares, que existen dos visiones negativas arraigadas que deben ser combatidas. De un lado, una visión economicista, reduccionista y preconceptuosa, según la cual todo habitante de una villa es un criminal en potencial y de otro lado, un “discurso de la ausencia”, focalizado en lo que la villa no tendría (acceso a los servicios básicos, asfalto, escuelas, puesto de salud, guarderías, reglas, leyes, ni ciudadanía) lo que justificaría la formulación de intervenciones públicas limitadas y sin consistencia. (Jáuregui, 2003)

Lo interesante es el modo en que estas dos visiones se entrelazan entre sí formando un tejido de significación en el que el anverso economicista y el reverso “de la ausencia” se hacen indistinguibles. En el discurso de la seguridad la pobreza y el crimen forman una amalgama cuyo “caldo de cultivo” es la villa miseria. Entonces, el único tipo de acciones públicas que la villa merece son aquellas tendientes a aislar a sus habitantes del resto de la ciudad mediante la intermitente violencia represiva (Auyero, 2000). En el caso de la Villa 31, los discursos de la seguridad han logrado que esta violencia se cristalice hasta poder asumir una forma pasiva (como en el caso de los

enrejados) que permita reducir al máximo las intervenciones “activas” al confinar a los pobres urbanos en un espacio físicamente “encerrado”. Una vez consumado el encierro, la violencia interpersonal diaria y la violencia estructural del desempleo (los otros dos tipos de violencia que Auyero identifica como condicionantes de las estrategias sociales de los residentes en villas miseria) se encarga de configurar la total desconexión de los mundos vividos por los habitantes de la ciudad formal y la informal (Wacquant, 2001, p. 39).

Un perjuicio a la ciudad

La implacable maquinaria de limpieza social montada por la última dictadura militar ha dejado tan solo una villa miseria cerca de los barrios ricos de Buenos Aires. Esta configuración socioespacial, singular en comparación con otras ciudades latinoamericanas e incluso con la propia área metropolitana de la ciudad, da lugar a una correlación de fuerzas que ha permitido a las clases medias y altas mantener su hegemonía sobre la zona central. La porción de estas clases que conservó su lugar de residencia en los clásicos barrios residenciales de la parte norte del área central evitando así tener que autoamurallarse en las urbanizaciones privadas situadas en la periferia, no puede concebir la presencia de un inmenso asentamiento precario a metros de su espacio residencial sino como una amenaza que es preciso conjurar.

Es imprescindible redoblar los esfuerzos para comprender el escenario más general en el que el Estado puede abstenerse de mejorar sustancialmente las condiciones de vida de miles de personas sin que eso provoque una fuerte conflictividad social. Este escenario general o campo de acción social es recurrentemente producido a través de la interacción de diferentes actores (Oszlak, 1991, p. 23). Sin embargo, la interacción entre actores a través de la que se define el campo de acción social no ocurre en el vacío sino que está ella misma condicionada por campos de acción previamente definidos. En cada momento histórico la interacción social se realiza en el marco de un escenario que es resultado de interacciones previas en las que, frecuentemente, un actor ha logrado convertir en hegemónico su proyecto, esto es “instituir los lenguajes de la disputa social, definir el campo de sentidos donde se desarrolla el conflicto social, estipular con eficacia cuáles son las acciones, reclamos y repertorios potencialmente eficaces en una etapa determinada” (Grimson et. al., 2004, p. 17). Es por esto que en cada campo determinado, “se produce una conjunción de condiciones como para que un cierto tipo de iniciativas y acciones sean posibles y prosperen” (Oszlak, 1991, p. 30).

Al estudiar la producción de sentido sobre la Villa 31, se encuentran una serie de discursos que definen un campo en el que acciones como la colocación de rejas o como los proyectos de desarrollo urbano que ignoran el hábitat precario son acciones

posibles y “prósperas”. Una de las principales características del campo de sentido que queda definido por los discursos relevados es que las condiciones de vida de los habitantes de la Villa 31 quedan fuera de plano. Este recorte se produce a través de un doble movimiento en el que la pobreza urbana es dejada de lado como sufrimiento y luego vuelta a consideración con una carga de sentido opuesta. En un principio, las narrativas preocupadas por la urbanización futura invisibilizan la Villa 31 al dejarla fuera de todo proyecto de desarrollo urbano integral para el área en la que se encuentra inserta. Pero si la villa es invisible para quienes proyectan realizar emprendimientos inmobiliarios en la zona, no lo será para quienes habiten en los lujosos edificios una vez que sean construidos. Por eso, luego de ser invisibilizada en términos de su inclusión en el entramado urbano, la villa es revisibilizada como la causante de un daño. Y es precisamente poniendo ese daño en el centro de sus preocupaciones que los discursos de la seguridad completan esta vuelta a escena del asentamiento precario. El mismo asentamiento precario que es ignorado como posible sujeto de desarrollo urbano reaparece como causa de la interrupción de ese desarrollo y de todos los delitos cometidos en sus inmediaciones.

A su vez, la misma miseria que es dejada de lado en la construcción de sentidos sobre la villa y sus habitantes es considerada como un atributo inmanente a ellos. En los discursos analizados, urbanizar la Villa 31 en las tierras que ocupa no sólo sería

injusto por cuanto representaría la confirmación de un privilegio que los villeros ya ejercen (i.e. vivir en una zona con alto valor estratégico sin pagar por ello), sino que además sería poco razonable. Por más esfuerzos que se realicen, la villa de Retiro sólo puede llegar a ser, si es que no se convierte en un gueto irrecuperable, una villa mejorada. Los pobres, entonces, no desmerecen una buena ubicación en la ciudad tan solo por ser pobres sino porque aún gozando de un privilegio injusto van a seguir siéndolo. Esta esencialización de la pobreza subyace tanto a las narrativas que consideran incompatible la coexistencia de un barrio de (ex) villeros con un emprendimiento inmobiliario de alto nivel, como a las narrativas que ven en la villa un caldo de cultivo de delincuentes nacido de la simbiosis entre mayorías honestas con “sinceras privaciones” y las perversas minorías que las subyugan.

Al construir léxicos con los cuales es posible tratar la Villa 31 sin dar cuenta de los procesos sociales que históricamente determinaron su materialidad, los discursos de la urbanización futura y de la inseguridad no sólo logran escindir la existencia de un asentamiento precario de las condiciones mismas de su precariedad. También logran transformar esa precariedad (que es siempre inherente a quienes la viven) en la causa del daño que los villeros le producen a la ciudad. Una ciudad, entonces, a la que no sólo no tienen derecho, sino que además les reclama una compensación. Al ser el detrimento que provocan causado por su mera presencia, la única manera de repararlo

es mediante la ausencia. De ahí que, como propone la Academia de Bellas Artes, los habitantes de la Villa 31 puedan escoger cualquier lugar para vivir menos el lugar donde actualmente viven, porque es allí donde su presencia provoca la mayor molestia.

Si los discursos analizados expresan una concepción del derecho al espacio urbano que mantiene fuertes similitudes con la surgida durante la última dictadura militar (Oszlak 1991), es precisamente debido a la capacidad que tuvo el régimen militar para reestructurar las relaciones sociopolíticas. Que, como vimos, en casi veinticinco años de democracia no haya surgido un actor capaz de contestar los discursos que dominan la producción de sentido sobre la cuestión social en general y sobre la miseria urbana en particular nos habla del éxito que ha tenido el proceso de traumatización subjetiva y transformación objetiva de la sociedad iniciado por la última dictadura militar (Anderson, 1988, p. 62) y continuado durante los primeros años de gobierno democrático. Aún así, no puede dejar de llamar la atención la falta de circulación pública de voces que propongan un criterio que regule el ejercicio del derecho al espacio urbano que no esté basado en la desigualdad material entre los habitantes de la ciudad. Por el contrario, lo que encontramos en estos últimos diez años es una hegemonía indiscutida de discursos que niegan a los pobres urbanos cualquier tipo de pertenencia a la ciudad. Los discursos relevados no sólo no admiten el derecho de los pobres urbanos a habitar en zonas consideradas estratégica y simbólicamente

valiosas, sino que además se ocupan de mostrar su mera presencia en esas zonas como causante de un daño a quienes “viven en la ciudad”. El único contacto entre “la ciudad” y los pobres que “están en la sociedad sin ser de la sociedad” (Rancière, 1996) que estos discursos admiten es el del perjuicio que ellos le provocan.

Capítulo 5. Ciudad y Ciudadanía: contingencias del derecho y del Estado

La aparición, hacia el final del período estudiado, de un proceso de movilización acompañado de un discurso basado en derechos abrió una fisura en el sistema de relaciones e instituciones a través del cuál la cuestión de la Villa 31 era articulada. La irrupción de una nueva lógica de acción no sustituye a las modalidades anteriores, sino que se superpone y entrelaza con ellas. Sin embargo, al poner en primer plano la exigencia del cumplimiento de un conjunto de normas previamente existentes pero nunca implementadas y pocas veces reclamadas, la existencia de una movilización social para reclamar la urbanización subvierte el vínculo formado exclusivamente en torno a las necesidades consideradas urgentes y encorsetado por una fuerte intervención estatal en la organización vecinal. Esta situación marca el inicio de una transformación en el modo en que los actores estatales y sociales articulan su relación en referencia a la precariedad urbana.

La incorporación de un discurso basado en derechos a las prácticas de los habitantes de la Villa 31 puede ser caracterizada como un avance hacia lo que Holston (2008) define como “ciudadanía urbana”. Al mismo tiempo, la coexistencia de prácticas ligadas al discurso basado en derechos con otras que no lo están, permite problematizar la conceptualización de la ciudadanía propuesta por este autor, así como algunas dimensiones del debate teórico sobre la relación entre Estado, ciudadanía y

democracia planteado por Guillermo O'Donnell. La vinculación que intento establecer entre las prácticas y los conceptos desarrollados por distintas corrientes de las ciencias sociales no es unidireccional. Más que explicar los fenómenos relevados usando elementos de la teoría, pretendo aquí explicitar los modos en los cuales ella es puesta en cuestión por algunas características del caso estudiado. Problematizar algunos de los aspectos de los desarrollos teóricos sobre la ciudadanía a partir del estudio de campo realizado es, entonces, el objetivo de este capítulo. Para realizar esta tarea me apoyaré frecuentemente el trabajo que Denis Merklen (2005) realizó sobre la politicidad de los sectores populares en la "era democrática". La primera parte del apartado está dedicada a discutir la relación entre ciudadanía y derechos mientras que la segunda se ocupa de la relación entre ciudadanía y Estado. La tercera busca anudar ambas líneas de análisis y dar cuenta del modo en que pueden contribuir a comprender la dimensión política de la reproducción de la marginalidad urbana.

Ciudadanía y derechos

La elección de la ciudadanía como punto de referencia teórico a ser interrogado tiene que ver con que ésta es un concepto clave para comprender el desarrollo de procesos de marginalización social. Según Loïcq Wacquant, uno de los más sistemáticos y agudos estudiosos de la pobreza urbana y la desigualdad social,

la ciudadanía [es] un eje fundamental de la ‘clausura excluyente’ y del acceso a los bienes y servicios distribuidos en nombre de la colectividad en los márgenes de la ciudad y por lo tanto es urgente desarrollar una teoría sociológica afinada sobre esta institución central de la modernidad capitalista aunque todavía marginal en el estudio de las transformaciones urbanas” (2007, p. 290).

Para este autor, la erosión de las fronteras externas y de la homogeneidad interna de las sociedades avanzadas ha dejado en evidencia que la ciudadanía “no es un estatus adquirido u otorgado a todos de una vez y para siempre sino un proceso instituido, conflictivo y desigual, cuya conquista requiere una lucha y una vigilancia que deben renovarse permanentemente” (2007, p. 56).

La idea de la ciudadanía como un proceso atravesado por el conflicto y la desigualdad, también está presente en la conceptualización realizada por James Holston (2008). Para Holston, la ciudadanía tiene dos aspectos: uno formal y otro sustantivo. El formal refiere a la pertenencia a la comunidad política, que en tiempos modernos está basada en la pertenencia al Estado-nación. El aspecto sustantivo, por su parte, está vinculado a la distribución de derechos, deberes y recursos implicados en el estatus formal y que las personas ejercitan de hecho (2008, p. 22). A través del estudio de dos barrios en la periferia de San Pablo, Holston analiza el modo en que la experiencia urbana puede dar lugar a la insurgencia de una ciudadanía reformulada. En

esos barrios, la lucha por la vivienda generó “nuevos modos de participación, concepciones de derechos y usos de la ley para corregir las desigualdades de las condiciones residenciales” (2008, p. 23). Es precisamente a partir de la observación del modo en que las prácticas de los habitantes de la periferia paulistana reconfiguran una ciudadanía marcada por la combinación de un aspecto formalmente incluyente y otro sustantivamente desigual, que Holston desarrolla su definición de la ciudadanía urbana. Según este autor, un determinado colectivo constituye una ciudadanía urbana cuando se desarrolla bajo cuatro condiciones:

cuando la residencia urbana es la base de la movilización, las demandas de derechos orientadas a la experiencia urbana componen su agenda, la ciudad es la comunidad política primaria de referencia y los residentes legitiman esta agenda de derechos y prácticas participatorias sobre la base de sus contribuciones a la ciudad misma. (2008, p. 23)

Esta definición de la ciudadanía urbana está inserta en la definición más general de la democracia como un discurso basado en derechos. Para Holston (2001, p. 325), de entre las distintas fuerzas que componen la globalización contemporánea, la que más fuertemente incide sobre la ciudadanía es la globalización de la democracia. A su vez, una de las principales causas de la globalización de la democracia es que está “abrumadoramente identificada con los derechos y no con otros componentes que

podrían concebiblemente conformar su entendimiento” como las cargas civiles, la participación directa en el gobierno, etc. (p. 332). De acuerdo a Holston, los discursos basados en derechos son una de las herramientas fundamentales que permiten a los colectivos formar nuevas ciudadanía (es decir, nuevas formas de pertenencia a la comunidad), por fuera de la ciudadanía nacional-estatal.

Aunque provee un productivo enfoque, la ligazón entre ciudadanía urbana y derechos establecida por Holston a partir del estudio de las periferias de San Pablo presenta algunos problemas al momento de analizar la existencia de demandas que, estando vinculadas a la experiencia urbana (como la autoconstrucción, la prestación de servicios cloacales y de agua potable, etc.) no aparecen planteadas como demandas *de* derechos. Tal es el caso de la mayoría de las demandas de los dirigentes de la Villa 31 durante el período estudiado. Esto no quiere decir que estas demandas no tengan ninguna relación *con* los derechos: las demandas de colchones para una casa incendiada o de un tirante de madera para evitar la caída de un techo están ciertamente vinculadas al derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Sin embargo, su inscripción como demanda *de* derechos es absolutamente contingente. El caso de la Villa 31, donde las prácticas orientadas a lograr la atención de las emergencias y la satisfacción de necesidades no aparecieron fundadas en un discurso de derechos sino hasta 2006 es una clara muestra de ello. La tensión entre estos dos tipos de demanda

(de derechos y de necesidades) no aparece tan sólo en la acción colectiva; ella está presente también en los intentos por teorizarla. El sociólogo argentino Denis Merklen ha dado cuenta de esto a través de su estudio sobre la politicidad de los sectores populares en el último cuarto de siglo. Para Merklen (2005, p. 65) las acciones de las organizaciones populares están atravesadas por lo que él caracteriza como una articulación entre los términos de la urgencia y el proyecto:

cuando la movilización es conducida por organizaciones que perduran, estables, éstas se ven enfrentadas a la doble exigencia de construir un proyecto colectivo capaz de guiar las acciones y de organizar sus bases y de responder a la urgencia producida por el agravamiento cíclico de las condiciones de miseria y por el hecho de que la reproducción de lo cotidiano depende de los recursos controlados por el sistema político (Ibíd).

Para Merklen, la tensión entre la urgencia y el proyecto permite escapar a la “alternativa errónea en la que se tiende a emplazar la relación de las clases populares con lo político: ciudadanía versus clientelismo” (Ibíd). De hecho, el clientelismo es una de las categorías que algunos de los actuales delegados de manzana de la Villa 31 utilizan para designar peyorativamente a las prácticas de otros referentes políticos y particularmente de algunos miembros de las antiguas juntas vecinales.

Lo que Merklen denomina como “urgencia” fue el principal (y por momentos el único) horizonte de la acción colectiva al interior del barrio durante la mayor parte del período estudiado: pasaron diez años para que fuera posible por parte de los habitantes de la Villa 31 la articulación de un proyecto colectivo que permitiera demandar la urbanización de la villa mediante una movilización. Con toda seguridad, la demanda de derechos vinculados a la experiencia de vivir en la ciudad que Holston identifica con la ciudadanía urbana, es uno de los mejores modos que los marginados de la ciudad tienen para redefinir las fronteras de su pertenencia a la comunidad. Sin embargo, las prácticas de la urgencia también modulan la pertenencia ciudadana de quienes las ejercen. Tal vez no resulten en una expansión de la ciudadanía tal como la define Holston, pero aunque no estén fundadas en derechos, las prácticas sociales descriptas configuran una específica modalidad de inclusión en el cuerpo político. Una modalidad de inclusión que, como se desprende de las prácticas descriptas, es no universalista, no igualitaria y no democrática. Una modalidad de inclusión que se plasma en el hábitat a través de sus distintos efectos sobre la gestión de los recursos y sobre la organización de los habitantes. Una modalidad de inclusión que se hace ciudad al definir el lugar y los bienes y servicios que les corresponden a quienes la habitan informalmente. Un modo de ciudadanía, en fin, en oposición y en coexistencia con el cual surgieron sobre el final del período estudiado las prácticas vinculadas a la creación y concreción de un

proyecto de articulación política que hiciera posible demandar la urbanización de la villa. quedando de esta manera configurada una situación que podría acercarse a la definida como “ciudadanía urbana” por Holston. Así, en las palabras del dirigente Cristian Maceda* uno de los más comprometidos en la organización para la movilización en demanda de la urbanización, están presentes todos los elementos que según Holston componen a la ciudadanía urbana:

Lo que sí nosotros pedimos quedarnos, como te digo siempre, quedarnos pero bien... No queremos frenar esto y seguir viviendo igual... Por lo menos yo, quiero que se cambie. Que cambie la manera de urbanizar, que tengamos buenas calles, que podamos poner una luz. Que podamos reclamar con *derecho*. En realidad el derecho lo tenemos. Pero *queremos pagar aunque sea un mínimo servicio y poder reclamar*. No tenemos agua. Pero nosotros así como tenemos la *participación* o por lo menos *estamos integrados a la ciudad como trabajadores, queremos integrarnos como ciudadanos también*. [Y diría que estoy integrado como ciudadano] cuando yo tenga los servicios como tiene cualquier otro. Yo no puedo gestionar nada, no puedo sacar nada, créditos, porque no tengo una boleta de impuestos, una boleta de luz. Por ahí un teléfono tengo, pero no tengo una boleta de agua, que se yo, de algo que me sirva. Estabilidad, no tengo estabilidad. No puedo construir tranquilo porque no hay

nada, no hay nada... Yo puedo decir, “está bien, voy a construir y después la peleo”, con todos los *derechos*, es toda una discusión. Pero yo se que no, viste... Mientras no tenga la titularidad de los papeles, de la tierra, no voy a estar tranquilo.

En el relato de Maceda* la base de la movilización es la residencia urbana, la agenda está compuesta por demandas de derechos, la ciudad es la comunidad política primaria y las demandas están legitimadas por la contribución a la ciudad. La afirmación de que “estamos integrados a la ciudad como trabajadores, queremos integrarnos como ciudadanos” contiene en sí todo el “espíritu” de la demanda surgida en 2006: integrarse como ciudadanos requiere el reconocimiento de un derecho; un reconocimiento que no puede ser alcanzado tan sólo a través de un ingreso, un reconocimiento que debe ser *estatal* no sólo en su formalización sino también en la provisión de los bienes y servicios necesarios para su ejercicio. Es en este punto, entonces, donde el derecho como fundamento de la demanda social se reencuentra con el derecho como derecho sancionado y garantizado por el Estado. La sanción estatal del derecho permite analizar el contenido del entramado de prácticas estudiado en contraste con las garantías legales referidas a la cuestión del hábitat, particularmente aquellas introducidas a partir de la autonomía de la Ciudad. La necesidad de este

contraste fue subrayada por Silvia Sigal para quien el problema de la marginalidad como cuestión social se constituye

a partir de la integración de un Estado-Nación y del reconocimiento de un conjunto de derechos que definen un ciudadano [...]. Toda marginalidad exige la existencia previa de ciertos derechos institucionalizados y reconocidos a todos los miembros de la sociedad. Sin esto, la falta de participación, o de acceso a los recursos se percibiría como natural (1981, p. 1558).

La marginalidad/precariedad existe, entonces, en el espacio que se abre entre el derecho legalmente sancionado por el Estado y el efectivamente ejercitado por los ciudadanos. Pero, como intentaré mostrar en el próximo, al igual que la que la une con los derechos, la relación de la ciudadanía con el Estado no es única y lineal sino plural y “enredada”.

Estado y ciudadanía

Para Wacquant, contrariamente a las apologías y las descripciones del debilitamiento del Estado,

se constata que el Leviatán sigue siendo el vector principal de la génesis y la trayectoria de la marginalidad avanzada en cada país. Incluso donde parece ausente a primera vista, aunque se muestre pasivo o espasmódico, sigue siendo el Estado, por medio de su acción multiforme, el que determina la forma de los

mercados de la vivienda, del trabajo y de los títulos educativos y también la distribución de bienes y servicios de base, y el que, de este modo, gobierna la conversión del espacio social en espacio físico apropiado. (2006, p. 18)⁸³

Ya hemos visto de qué modo esta situación se verifica en el caso estudiado, donde Estado sobredetermina el entramado de relaciones con los actores sociales. Ya hemos visto, también, de qué manera la construcción de una demanda por la urbanización basada en derechos requirió poner en cuestión a los pilares sobre los que se apoyaba esa sobredeterminación: la gestión de la urgencia y la regulación de la organización social.

Vista desde el lado de la sanción y garantía estatal del derecho, la continuidad de las condiciones sociohabitacionales de la Villa 31 aparece como un incumplimiento de la legalidad vigente: el derecho al hábitat fue sancionado pero nunca ejercitado. Recordemos la sentencia de Iván Jorez* sobre el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad: “No deja de ser un artículo lleno de intenciones. Todos tienen que acceder a una vivienda digna, y sí, todos. Pero es una expresión de deseo”. Y sin embargo, la distancia entre la sanción del derecho y su ejercicio efectivo no es la que existe entre las (buenas) intenciones y la economía de lo posible. La distancia entre el

⁸³ Para Javier Auyero, es precisamente el hecho de que Wacquant ubique “al *Estado* como elemento central en la cadena causal que explica la perpetuación y la agudización de la privación material y de la marginación económica y cultural” (2001, p. 22) una de las razones por las cuales su mirada puede resultar útil para el estudio de las villas.

reconocimiento legal y el ejercicio social de derechos está cargada de un juego de fuerzas en el que intervienen múltiples actores que cuentan con intereses diversos y distintos recursos para alcanzarlos. Es por eso que esa distancia presenta un fuerte desafío tanto para la democracia como para su teoría. Particularmente, esta última ha encontrado importantes obstáculos en su intento por dar cuenta de las dificultades que los Estados nacionales encontraron para institucionalizar regímenes democráticos representativos luego del colapso de los regímenes autoritarios durante el último cuarto de siglo pasado. En un intento por superar esos obstáculos teóricos, Guillermo O'Donnell ha expandido los márgenes de los estudios sobre democracia bajo la premisa de que su relación con el Estado no se agota en el régimen político puesto que éste constituye tan sólo el patrón que regula el acceso a las principales posiciones de gobierno. Es por ello que, de acuerdo a O'Donnell, para ser democrático, un Estado no sólo debe sancionar y respaldar los derechos de ciudadanía política implicados por el régimen democrático sino que, además, debe sancionar “una amplia gama de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de todos sus habitantes” (2007, p. 9).

Independientemente del régimen que contenga, para O'Donnell, el Estado comprende cuatro dimensiones: un conjunto de burocracias, un sistema legal, un foco de identidad colectiva (generalmente estructurada en torno a la idea de nación) y un

filtro que regula la influencia externa sobre su población y territorio (2007, p. 6). Pero estas dimensiones “no deben ser atribuidas a priori a un Estado” (p.7), sino que deben ser empíricamente establecidas para cada caso en particular puesto que las burocracias pueden no ser eficaces, el sistema legal puede no extenderse con efectividad a determinadas relaciones sociales o territorios, el foco de identidad propuesto puede no ser creído por la población y la condición de filtro para el bienestar interno puede haber sido abdicada. Según O’Donnell (1993, p. 1359), las teorías del Estado y de la democracia tienden a asumir “un alto grado de homogeneidad en los alcances, tanto territoriales como funcionales, del Estado y el orden social que sostiene”. De esta manera, esas teorías no tienen en consideración que en algunos casos “los Estados se vuelven ostensiblemente incapaces de aplicar regulaciones efectivas de la vida social a través de sus territorios y sus sistemas de estratificación” ya que conviven con esferas de poder autónomas y con basamento territorial. O’Donnell remarca que en muchos Estados existen regiones donde “los poderes locales (tanto aquellos formalmente públicos como los de facto) establecen circuitos de poder que operan de acuerdo a reglas que son inconsistentes con, sino antagónicas a, la ley que supuestamente regula el territorio nacional” (1993, p. 1359). Aquellas zonas en donde “el Estado tiene una baja o nula presencia (en términos de un conjunto de burocracias razonablemente efectivas y de la efectividad de la legalidad correctamente sancionada) tanto

funcionalmente como territorialmente” son definidas por el autor como áreas marrones. Esta conceptualización lleva a plantearse la pregunta de si es posible, a partir de la “incapacidad” del Estado para aplicar la legalidad vigente en la Villa 31 analizar su caso conceptualizándola como un área marrón.

En principio, la “inefectividad de la legalidad correctamente sancionada” en lo referente a la situación sociohabitacional parece habilitar un avance por el camino trazado por O’Donnell. Sin embargo, una mirada más detallada permite ver que, por el contrario, las características del caso estudiado requieren la revisión de algunos aspectos de esa noción. Puesto que para O’Donnell el sistema legal es una de las dimensiones constitutivas del Estado, la ausencia de su vigencia efectiva (sobre una porción determinada de territorio o sobre algún conjunto dado de relaciones sociales) es motivo suficiente para deducir la ausencia estatal. Así, allí donde no hay implementación de la legalidad estatalmente sancionada hay “circuitos de poder que están perversamente privatizados” y por lo tanto, una “evaporación de la dimensión pública del Estado” (1993, p. 1359). Pero, contrariamente a la total ausencia o incapacidad del Estado que está implícita en la noción de área marrón, el caso de la Villa 31 muestra que la no vigencia de la legalidad es compatible con una (incluso fuerte) presencia estatal. Es cierto que esta presencia, expresada a través del accionar de las burocracias, no redundará en una ejecución directa de lo determinado por el

sistema legal, pero esto no implica una “nula o baja” presencia estatal. Muy por el contrario, el Estado está presente en la villa. Y lo está de dos maneras: primero, por supuesto, a través de un aparato burocrático que es altamente eficiente en la gestión de las urgencias y en la intervención sobre la organización de los vecinos. En segundo lugar el Estado está presente en la villa, menos evidentemente, mediante el lugar simbólico que mantiene en tanto que formalizador de derechos y responsable de su cumplimiento. A pesar de que su “dimensión pública” no se verifica empíricamente en el territorio, el Estado sigue siendo prácticamente el único objeto de las prácticas colectivas destinadas a lograr una mejora en las condiciones del hábitat.

Lo que muestra el caso estudiado es la posibilidad de la coexistencia de la presencia del Estado (en tanto que conjunto de burocracias) y de su ausencia (en tanto que sistema legal). Más aún, el caso de la Villa 31 nos muestra cómo es posible que el Estado en tanto que burocracia lleve adelante prácticas cuyo efecto (la reproducción en el tiempo de un hábitat precario) es contrario a lo dispuesto por su sistema legal. Teniendo en cuenta esta situación, es posible afirmar que la presencia estatal es condición necesaria pero no suficiente para la expansión de esos derechos. Puede haber presencia del Estado, o al menos de su dimensión burocrática, sin ejercicio pleno de los derechos legalmente sancionados. Por lo tanto, el estudio de la pertenencia ciudadana de los habitantes de un determinado territorio no puede limitarse a la verificación de la

presencia o ausencia de las distintas dimensiones de la estatidad. En tanto que modalidad genérica de pertenencia al cuerpo político, la ciudadanía no puede comprenderse plenamente sino a través del estudio de las relaciones e instituciones que la componen. En el caso de la Villa 31 estas relaciones dan cuenta de cómo la escasa penetración del sistema legal puede no ser producto de la debilidad o incapacidad del Estado sino de una intrincada trama de relaciones en las que los actores estatales ejercen una fuerte preeminencia.

Si el ejercicio de derechos no es un producto directo de la presencia/ausencia del Estado sino de un conjunto imbricado de relaciones en las que participan diversos actores, entonces resulta indispensable introducir una noción de ciudadanía que logre reflejar los procesos a través de los cuales la pertenencia a la comunidad política más amplia es redefinida a partir de la lucha por los recursos materiales y simbólicos indispensables para el ejercicio de los derechos formalmente reconocidos. En este sentido, es de gran utilidad la conceptualización de Holston, desarrollada más arriba, para quien la ciudadanía comprende tanto un aspecto formal, basado en los principios estatutarios de incorporación a la comunidad política, como un aspecto sustantivo informado por la distribución de derechos, recursos, sentidos prácticos e instituciones implicados por la pertenencia formal. Como actor principal en la distribución de estos elementos, el Estado resulta no estar necesariamente orientado por un criterio igualador

y universalista. Por lo tanto, lo que importa es comprender qué tipo de ciudadanía, qué modalidades de pertenencia al cuerpo político, informan un cierto conjunto de prácticas estatales.

Democracia y después (avatares de la ciudadanía en la “era democrática”)

La distribución de los componentes de la ciudadanía sustantiva no es nunca absolutamente homogénea al interior de una comunidad política. Por el contrario, hay una heterogeneidad resultante de la descomposición de la linealidad de la ciudadanía formal en una serie irregular de membresías sustantivamente diferentes. Esta heterogeneidad que surge de la desigual distribución de la ciudadanía sustantiva está vinculada a la existencia de distintas modalidades de pertenencia al cuerpo político. Modalidades que están configuradas por entramados de relaciones como el que este trabajo se ocupa de describir. Conjuntos de relaciones, entonces, que se sistematizan en ciertos territorios, grupos sociales, etc. modulando la pertenencia ciudadana de quienes participan en ellas. Así, los habitantes de la Villa 31, no son menos intensamente ciudadanos que sus disgustados vecinos de altos ingresos. Ellos son ciudadanos de un modo diverso al de quienes habitan la ciudad formal. Por supuesto que pertenecer a la comunidad como villero es altamente desventajoso respecto a pertenecer como propietario regular de una vivienda. Pero, como he tratado de demostrar, la indigna

situación habitacional que experimentan los habitantes de la villa de Retiro, no es el resultado de un fracaso estatal en su incorporación a una esfera de total cumplimiento de los derechos legalmente sancionados, sino del éxito en la implementación de un tipo particular de asignación de los recursos materiales y simbólicos a través de las burocracias y con el concurso de algunas porciones del “sistema” legal. Este accionar no excluye a sus destinatarios: todo por el contrario, los integra al cuerpo político bajo el signo de la precariedad. Es por eso que, tal como lo advierte Merklen (2005, p. 69), debemos evitar considerar a la ciudadanía como “unívoca e inmanente”, esto es, como existente “antes de todo proceso de socialización y de politización operados desde la desarticulación del sistema social anterior”. Y debemos evitar considerar a la ciudadanía como unívoca e inmanente, sobre todo cuando, como en el caso de la Villa 31 en particular y de las villas en general, nos enfrentamos a configuraciones socioespaciales que no son tanto producto de la desarticulación del sistema social anterior, estructurado en torno a la acción estatal de regulación de la relación salarial y de provisión de protección social, cuanto la evolución de sectores que nunca estuvieron plenamente integrados a ese sistema. No pretendo aquí introducirme en el debate teórico en torno a los conceptos de exclusión y marginalidad social.⁸⁴ Pero es preciso especificar en cuál de sus dos polos se ubica el caso estudiado. Tal como afirma

⁸⁴ Debate cuyos términos y desarrollo se encuentran en la compilación homónima editada por Nun (2001).

Merklen (2005, p. 154) son pocos los casos en el que los barrios populares se encuentran en una situación de exclusión. La noción de “marginalidad”, en cambio, utilizada en la sociología latinoamericana en los años 50 y 60 tanto por el paradigma culturalista como por el marxista, es heurísticamente útil para explicar las condiciones socio-políticas actuales de las villas si se la utiliza en la acepción de Merklen (1998): la marginalidad representa un nivel muy bajo, pero que está todavía adentro, del proceso de integración social. Esta acepción de marginalidad permite pensar en una situación potencialmente en transformación, sin hacer de los pobres unos excluidos para los cuales no existe posibilidad de acceso a una ciudadanía sustantiva y, por ende, se vuelve inútil implementar para ellos políticas públicas que no sean simplemente asistenciales. En esta análisis la Villa 31 se configura no tanto como un “espacio de exclusión”, sino como un “espacio de marginalidad”; es decir como un sector socio-urbano situado al “margen” de la sociedad en relación al proceso de integración, pero que sigue estando en conexión con los demás sectores urbanos en términos políticos y sociales. Como queda claro a partir de la investigación realizada, los habitantes de la Villa 31 no son ciudadanos excluidos de las relaciones políticas e institucionales que rigen la sociedad urbana: por lo contrario, en la villa se encuentra un complejo entramado de relaciones políticas formales e informales a través de las cuales los

villeros negocian día a día una forma de integración social posibilitada por las oportunidades políticas existentes.

Marginalidad y ciudadanía, entonces, son nociones conjugables. Conceptos que, usados conjuntamente, sirven para definir una situación en la cual se verifican contemporáneamente una pertenencia al cuerpo político y una distancia respecto a algunas de sus instituciones centrales como son, en el caso que nos ocupa, el derecho legalmente sancionado y el acceso a ciertos bienes y servicios fundamentales. Esta copresencia de ciudadanía y marginalidad, es una de las características de la democracia argentina contemporánea. Democracia que se consolidó contemporáneamente con el desarrollo de un extendido proceso de desafiliación social. Democracia que reinstaló la vigencia del Estado de derecho al mismo tiempo que llevó adelante un ajuste estructural y una reforma del Estado cuyo efecto fue la falta de garantía de buena parte de los derechos por él sancionados. Democracia, en la que se produjo la multiplicación de los modos de pertenencia al cuerpo político, a partir de la aparición de nuevas figuras tanto en los sectores sociales de altos ingresos como en los de ingresos bajos. Y mientras los primeros se desconectaron casi totalmente del Estado como proveedor de bienestar , asistiendo al mercado con una demanda solvente, los segundos, sin posibilidades de obtener sus recursos en un mercado de trabajo achicado y desregulado, se conectaron más fuertemente que antes. En este marco, no puede

enfatzarse más la “posición de dependencia frente al Estado” (Merklen, 2005, p. 70) en la que se encuentran los sectores populares. Dependencia frente a un Estado que, precisamente debido a la situación de necesidad de estos sectores, aparece al mismo tiempo como “un agente institucional del que depende la supervivencia y un garante de la integración” (Ibíd, p. 97) y por lo tanto aparece como un actor dominante.

Afortunadamente, las prácticas estatales, a pesar de su preeminencia, pueden cambiar de contenido. Sobre todo al entrelazarse con las de otros actores. Es en esa interacción donde está en juego la reproducción de las modalidades de pertinencia existentes o la producción de modalidades novedosas. La historia de la Villa 31 en el decenio que comienza con la autonomía porteña es un ejemplo de cómo la frontera de la ciudadanía sustantiva puede o no redefinirse a través de la interacción entre el Estado y la sociedad. Mientras que en un primer período, el fracaso de los intentos de urbanización dejó escaso margen para la acción transformadora del vínculo definido por las prácticas estatales, a partir de 2000/2001, la organización y movilización social para el cambio del sistema de representación dio inicio a un proceso de cambio en la interacción con el Estado. En su desarrollo, este proceso implicó una redefinición tanto de los sentidos a partir de los que se orientan las acciones para la transformación de la pertenencia como de los contenidos de las acciones mismas: la aparición de un discurso basado en derechos y la realización de manifestaciones en el espacio público

central para entregar petitorios a las autoridades son un ejemplo de que la pertenencia ciudadana no es un estatuto que se tiene sino un proceso de institución (y en ocasiones, de destitución) de cuya continuidad forman parte no sólo los cambios efectivamente ocurridos sino también su demanda.

El caso de la Villa 31 demuestra que la distancia entre el derecho formalmente reconocido y su ejercicio efectivo, es producto no de la incapacidad del Estado para implementar la norma, sino de una modalidad particular de interacción con los habitantes del barrio. A su vez, esta modalidad no es una institución congelada sino que durante los últimos años ha sido objeto de fuertes cuestionamientos por parte de distintos dirigentes barriales que ha llevado a la organización social para su modificación. Pero esa transformación de las relaciones tampoco es estable; como lo demuestra la introducción del sistema de delegados, los cambios producen, a su vez, nuevos problemas que generan obstáculos para el avance de la modificación de las formas de pertenencia. Sin embargo, el período estudiado demuestra que el ejercicio del derecho al hábitat reconocido por la Constitución de la Ciudad Autónoma y otras normas implica necesariamente una reconfiguración de los componentes de la ciudadanía sustantiva que sólo puede resultar de la transformación de la interacción entre los habitantes y el Estado.

A diferencia de los regímenes autoritarios, la democracia garantiza ciertos derechos que facilitan la transformación de las formas de pertenencia a través de la acción colectiva. Derechos civiles y políticos que permiten mayor libertad al momento de entrar en el juego de fuerzas por los recursos estatales. Derechos sociales que dan legitimidad a la demanda de los actores, precisamente, sociales. El caso de la Villa 31 nos habla de una ciudadanía en construcción, de una ciudadanía que cambia, a partir de la acción. De una acción con una fuerza transformadora que surge de entre otras más cercanas a la continuidad que al cambio, pero quizás necesarias para sentar ciertas bases sobre las que la transformación podía apoyarse. Bases que tienen que ver con la consolidación del barrio en términos urbanos y con la acumulación de experiencia política. Puede decirse, entonces, que la construcción de la ciudadanía, al igual que la villa, se da en capas, se produce a través del fortalecimiento de los cimientos, del agregado de nuevos pisos, del mejoramiento de los existentes. Y este proceso no siempre es positivo, también puede haber retrocesos, demoliciones, derrumbes, no sólo de viviendas sino de porciones de ciudadanía sustantiva. Pero la fase estudiada termina con el inicio de un proceso de transformación de la relación con el Estado. Las consecuencias de este cambio en términos de la forma de pertenencia de los villeros a la ciudad no podrán ser conocidas sino a medida que puedan estudiarse las características del nuevo entramado de relaciones al que darán lugar.

Capítulo 6. Conclusiones de un proceso inconcluso

A lo largo de esta tesis he pretendido dar cuenta de los distintos elementos que componen la dimensión política de la reproducción de la precariedad sociohabitacional urbana a través del estudio del caso de la Villa 31. Para ello, he comenzado por realizar una breve narración de los episodios más salientes de la historia política del barrio y luego me he ocupado de describir la formalización del derecho al hábitat. En el capítulo central he descrito y analizado el entramado de prácticas estatales y sociales. Entramado que en el capítulo siguiente fue puesto en el contexto de los discursos que dominan las representaciones acerca de la Villa 31. Para finalizar, he intentado de poner en diálogo a los rasgos salientes del cuerpo de prácticas estudiado con el concepto de ciudadanía.

Tratar el problema del hábitat informal a partir de la noción de ciudadanía sólo fue posible una vez que el trabajo de investigación permitió corroborar la existencia de una dimensión política en su proceso de reproducción. Dimensión política cuyo contenido ha sido relevado y analizado en los capítulos precedentes, mostrando de qué modo las premisas empíricas planteadas en la introducción se corresponden con el caso estudiado. En tanto que la villa es, a la vez, resultado de una articulación política y soporte de la politicidad de sus habitantes, la aproximación a su reproducción a través de la dimensión política ha permitido comprender en profundidad algunos de sus

mecanismos. Sin perjuicio de la importancia que otras variables como la accesibilidad al mercado inmobiliario, los niveles de pobreza y los flujos migratorios puedan tener en la configuración y reproducción del barrio, el estudio realizado ha mostrado hasta qué punto la continuidad (y cambio) de las condiciones sociohabitacionales es producto de una determinada articulación política.

Asimismo, el análisis de los discursos dominantes en la representación social del barrio ha permitido conocer hasta qué punto la crítica situación social que atraviesan los habitantes de una de las villas más importantes de la Ciudad es relegada a manos de una mirada securitaria e urbanístico-inmobiliaria. Estos discursos no sólo legitiman la falta de acción del Estado en términos del mejoramiento del hábitat sino que deslegitiman cualquier tipo de movilización para demandarla. Perforar su dominación no es una tarea sencilla en un contexto donde hasta las más básicas necesidades no están aseguradas y deben ser objeto de una lucha por su obtención. A través de su difusión, trabajos académicos como éste pueden servir como aporte para resquebrajar sentidos comunes fuertemente embebidos en aquellas franjas de la sociedad que dominan la producción de narrativas masivas. La palabra académica está, hasta ahora, menos deslegitimada que la palabra de los dirigentes barriales y, por lo tanto, puede ayudar a poner en la agenda pública cuestiones que han quedado injustamente fuera de ella.

En este sentido, es preciso anotar que los cambios a nivel de las prácticas de la organización de los vecinos han logrado darle una importante visibilidad a su demanda por la urbanización de la villa. Si bien esta demanda sigue siendo acogida en el marco de los discursos relevados y analizados, su difusión representa un importante cambio respecto al período estudiado. Durante 2008 y, en menor medida, durante la primera mitad de 2009, han iniciado a evidenciarse los efectos de la transformación del entramado de prácticas aquí descripto. Al comenzar a escribir esta tesis esos efectos (que incluyeron repetidas movilizaciones en demanda de la urbanización basadas en un discurso de derechos) no se habían verificado todavía. Sin embargo, incluir su análisis en este trabajo no apareció como una opción válida. Cualquier proceso social es un proceso inconcluso y de final abierto. El estudiado en este caso no es una excepción. Por lo tanto, si el segmento de la recta temporal escogido para el análisis tiene siempre una longitud en última instancia arbitraria, he preferido que esa arbitrariedad marcara, al menos, un período que pudiera ser tratado en su unidad. El inicio del gobierno de Mauricio Macri puede ser considerado como el fin de una fase de cambio abierta en 2006. La extensión del período estudiado hubiera implicado realizar un corte en medio en pleno desarrollo de un proceso.

Sin pretender realizar predicciones, a partir del trabajo realizado es posible afirmar que si bien la aparición de una demanda por la urbanización fundada en

derechos no va a sustituir plenamente los ejes de interacción que giran en torno a la gestión de la urgencia y a la intervención en la organización vecinal, sí va a agregar una importante capa de nuevas prácticas cuyo contenido estará vinculado al tratamiento de cuestiones más amplias y más a largo plazo que las necesidades transmitidas por cada delegado de manzana. Estas prácticas sociales deberán tener un correlato en la acción estatal, marcando así una ruptura en la sobredeterminación que el estado ejerce en la acción de los vecinos del barrio

Tal vez el ejemplo más acabado de esta “nueva generación” de prácticas sea la presentación, en noviembre de 2008, por parte de un grupo de vecinos y dirigentes de la Villa 31, junto con abogados de C.O.H.R.E. y otras organizaciones no gubernamentales, como terceros interesados en una causa entre el O.N.A.B.E. y el Gobierno de la Ciudad en las que éste último le demandaba al primero la cesión de las tierras de Retiro. El objeto de esta presentación es que

el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Poder Ejecutivo Nacional den cumplimiento al derecho a una vivienda digna de los habitantes del barrio Villa 31-31bis [y] se condene a los demandados a adoptar las medidas necesarias a fin de radicar, regularizar y urbanizar las tierras de la Villa 31-31Bis a favor de sus actuales ocupantes, conforme a los antecedentes descriptos en la presente compuestos por distintas normas de carácter federal y

de carácter público local junto con las demás resoluciones que en consecuencia se dictaron de los cuáles surge la consagración del derecho a la vivienda, a la urbanización y radicación definitiva y la regulación dominial de las tierras que actualmente ocupamos.

La exigencia en sede judicial de los derechos que los asisten muestra la profundidad del cambio producido en el entramado de prácticas estudiado. La participación del Poder Judicial, absolutamente ausente en los años anteriores, es testimonio tanto de la existencia de un cambio en el modo en que los habitantes de la Villa 31 construyen su ciudadanía como una confirmación de que la continuidad o no de las condiciones sociohabitacionales de ese barrio está fuertemente ligada a su dimensión política.

Buenos Aires / Roma, junio de 2009

Bibliografía

- A.C.I.J. - C.O.H.R.E. (2007). *El IVC frente a las villas de la ciudad: poco derecho y mucha discrecionalidad*. Mimeo.
- Anderson, P. (1988). *Democracia y socialismo*. Buenos Aires: Tierra del Fuego.
- Asociación Vecinos del Barrio del Retiro. (2001). La urbanización de la Villa 31 en Retiro. *En Oposición de los vecinos a la urbanización de la Villa 31 en Retiro*. Disponible en: <http://www.barriodelretiro.com.ar/urbaniza.htm#Retiro>
- Auyero, J. (2000). The hyper-shantytown. Neo-liberal violence(s) in the Argentine Slum. *Ethnography*. 1(1), 93-116.
- Auyero, J. (2001). “Claves para pensar la marginación”. En Wacquant, L. *Parias Urbanos*. Buenos Aires: Manantial.
- Avritzer, L. (2007). “Sociedade Civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação”. *Dados*, 50(3), 443-464.
- Baudizzone, Miguel, Lestard, J., Varas, A. (1996). *Memoria descriptiva Proyecto Área Retiro*. Disponible en: <http://www.arqa.com/archivo/audizzo/retiro.htm>.
- Blaustein, E. *Prohibido vivir aquí. Erradicación de las villas durante la dictadura*. Disponible en http://www.arteuna.com/RRF/Muro_Blaustein.htm.
- Bourdieu, P. (2007). *La miseria del Mundo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Caldeira, T. (2000). *City of walls: crime, segregation, and citizenship in Sao Paulo*. California: University of California Press.
- Cavarozzi, M., et. al. (2003) *Latin America in the 21st Century: Toward a New Sociopolitical Matrix* (Miami: North-South Center Press.
- Cerrutti, M., Grimson, A. (2004). Buenos Aires, neoliberalismo y después. En Grimson, A, Portes, A., Roberts, B. R. (Eds.), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. (pp. 75-147). Buenos Aires: Prometeo Libros.

- Clichevsky, N. (2001) Hábitat Informal en América Latina: entre la permisividad el desalojo y la regularización. *Territorios*, 6, 15-30.
- Comisión Municipal de la Vivienda. (2003). *Plan de urbanización en villas y barrios carenciados*. Disponible en: http://www.cnvivienda.org.ar/nuevo/notas/CiudadBA_9.pdf
- Convención Nacional Constituyente (1995). *Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia de la Nación.
- Cravino, M. (1998a). *Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo*. En NayA, 1er Congreso Virtual de Antropología y Arqueología. Ciudad arqueológica.
- Cravino, M. (1998b, octubre). *Gestión municipal y movimiento villero entre 1989-1996. El caso de la ciudad de Buenos Aires*. Ponencia presentada en las 3ra Jornadas Internacionales Estado y Sociedad.
- Cravino, M. (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Los Polvorines: Universidad de General Sarmiento.
- Cravino, M. (2008). *Derecho a la vivienda, capital inmobiliario y gestión urbana. La Villa 31 de Retiro entre el arraigo y el desalojo*. Mimeo.
- Cuenya B. (2004). “Grandes proyectos y teorías sobre la nueva política urbana en la era de la globalización. Reflexiones a partir de la experiencia de la ciudad de Buenos Aires”. En Cuenya B. et al. (coords.). *Fragmentos Sociales. Problemas Urbanos de la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Davis, M. (2006). *Planet of Slums*. Londres: Verso Books.
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. (2006). *Informe de situación. Desalojos de “Nuevos Asentamientos Urbanos”*.
- de Privitellio, L., Romero, L. (2005). Organizaciones de la sociedad civil, tradiciones cívicas y cultura política democrática: el caso de Buenos Aires, 1912-1976. *Revista de Historia* 1 (1).
- Diario Clarín. (1996-2006). Buenos Aires. Disponible en: www.clarin.com
- Diario La Nación. (1996-2006). Buenos Aires. Disponible en: www.lanacion.com

- Feldman, A. (2001). Philoctetes Revisited: White Public Space and the Political Geography of Public Safety. *Social Text*. 68, 57-89.
- Fundación Axel Blumberg. (2006). *Petitorio presentado al Presidente de la Nación*. Disponible en: <http://www.fundacionblumberg.com>
- Giglio, M. et. al. (1997). *Estrategias de transformación del hábitat de los pobres*. Disponible en: <http://www.naya.org.ar/congresos/contenido/quilmes/P1/20.htm>.
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2003). *Código de Planeamiento Urbano*. Buenos Aires.
- Golbert, L., Kessler, G. *El crecimiento de la violencia urbana en la Argentina de los 90. El debate entre la explicación económica y la sociológica*. Disponible en: <http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Violencia%20urbana%20en%20Argentina%2090.pdf>
- Gorelik, Adrián. (2004). *Miradas sobre Buenos Aires*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Grimson, A. (2004). Prefacio. En Grimson, A, Portes, A., Roberts, B. R. (Eds.), *Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. (pp. 9-17). Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Gutman, M., Hardoy, J. (2006) *Buenos Aires 1536 - 2006*. Buenos Aires: Infinito.
- Holston, J. (2001). "Urban citizenship and globalization". En *Global City-Regions*, 325-348. Allen J. Scott, editor. New York: Oxford University Press.
- Holston, J. (2008). *Insurgent Citizenship*. Princeton: Princeton University Press.
- I.E.Hu. (2002). *Anteproyecto urbano barrio 31 Carlos Mujica*. Buenos Aires: mimeo.
- Instituto de Vivienda de la Ciudad. (2005). *Datos estadísticos comparados de villas, N.H.T y barrios*. Disponible en: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/planeamiento_obras/vivienda/estadisticos.pdf

- Jáuregui, M. (2003). *Villa 31 – Retiro, Buenos Aires. Proyecto de estructuración socio-espacial*. Disponible en: <http://www.jauregui.arq.br/villa31.html>
- Lekerman, V. (2005). Procesos informales de ocupación de tierras en la Ciudad de Buenos Aires. ¿Villas o asentamientos? El caso del asentamiento Costanera Sur. Los excluidos del sueño. *Cuadernos de Antropología Social*. 22, 115–135.
- Masetti, A. (2008) *Cuando los movimientos sociales se institucionalizan: crónica sobre una experiencia en el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Mimeo.
- Merklen, D. (1998) *Frente a las ideas de pobreza y exclusión, marginalidad*. Disponible en: <http://www.chasque.net/frontpage/relacion/9804/convivencias.htm>
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática [Argentina, 1983-2003]*. Buenos Aires: Gorla.
- Nun, J. (2001) *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. (ed). (1999). *The (Un)Rule of Law & the Underprivileged in Latin America*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- O'Donnell, G. (1993). “On the state, democratization and some conceptual problems”. En *World Development*, 21 (8), pp. 1355-1369.
- O'Donnell, G. (2004). “Notas Sobre la Democracia en América Latina”. En *El Debate Conceptual sobre la Democracia*. Buenos Aires: UNDP.
- O'Donnell, G. (2007). *Segundas reflexiones sobre la democracia y el estado*. Mimeo.
- Oszlak, O. (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Hymánitas-CEDES.
- Rancière, J. (1996). *El Desacuerdo*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Reynals, C. (1998). *Políticas de erradicación y radicación, actores sociales y participación en las villas de la Ciudad de Buenos Aires*. Tesis no publicada, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Argentina.

- Sehtman, A. (2007). *Villa 31, entre el discurso de la inseguridad y la urbanización futura*. Ponencia presentada en LASA Congress, Montréal, Canadá.
- Sigal, S. (1981). "Marginalidad espacial, Estado y ciudadanía". En *Revista Mexicana de Sociología*, Nro 4/81, 1547-77.
- Sociedad Central de Arquitectos. (1996). *Bases para el concurso nacional de ideas para el desarrollo urbanístico del Área Retiro*.
- Svampa, M. (2001). *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Buenos Aires: Biblos.
- Wacquant, L. (2001). *Parias Urbanos*. Buenos Aires: Manantial.
- Wacquant, L. (2006). "Les banlieues populaires à l'heure de la marginalité avancée". En *Sciences humaines*, 4 (Fall): 30-33.
- Wacquant, L. (2007). *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferias y Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI.