

Prácticas y costumbres de los grupos de poder encargados de diseñar e implementar políticas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires

Autor:

Lekerman, Vanina

Tutor:

LacARRIERU, Mónica

2013

Tesis presentada con el fin de cumplimentar con los requisitos finales para la obtención del título de Doctor de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en Antropología

Posgrado



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Filosofía y Letras

**Prácticas y costumbres de los grupos de poder
encargados de diseñar e implementar políticas
habitationales en la Ciudad de Buenos Aires**

TESIS DE DOCTORADO
Faculta de Filosofía y Letras
Universidad de Buenos Aires
Doctoranda: Vanina Lekerman
Expediente N°812.880
Directora: Dra. Mónica Lacarrieu

INDICE

Agradecimientos	1
Introducción	2
Algunos planteos teóricos	4
Construcción del problema de investigación	6
Tesis a sostener	9
Capítulo I: Desplazamientos en el trabajo de campo	15
Introducción: acerca de la metodología utilizada	15
Las primeras motivaciones del andar etnográfico	20
Mi doble identidad	22
El viaje etnográfico	24
Implicancias afectivas de la etnografía	35
Capítulo II: Un análisis histórico de los procedimientos y prácticas burocráticas hacia los sectores populares	40
<u>Parte 1:</u> Desde principios del siglo XX a 1983: entre el disciplinamiento, el control urbano, las medidas higiénicas y la expulsión violenta	41
El surgimiento de los conventillos: el disciplinamiento de las clases populares	
El surgimiento de las villas de emergencia: las políticas facilitadoras de acceso a la ciudad	49
La consolidación de las villas: control urbano, medidas higiénicas y pautas de vida pedagógicas	53
Del proceso civilizatorio a la erradicación de los habitantes de las villas	57
<i>“Una casilla que se destruye no se construye más”</i> . La expulsión violenta de los pobres	64
<u>Parte 2:</u> Desde 1983 a la actualidad: los laberintos burocráticos y sus tramas políticas. Entre la radicación y la omisión	73
Procesos urbanos y políticas habitacionales en los primeros años de la Democracia	73

Las políticas de urbanización y radicación de villas de emergencia	76
-La urbanización como política pública. Programa de Radicación de Villas y Barrios cadenciados de la Capital Federal	80
- La radicación como derecho constitucional y el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios	84
Políticas de omisión frente a los “nuevos asentamientos urbanos	88”
-Un entramado de competencias en el diseño e implementación de políticas habitacionales. El PRITT, el PROSUR y la UGIS	93
Capítulo III: El acceso a la ciudad: espacio público y ciudadanía	100
Espacio público: ciudadanía, relaciones sociales y apropiaciones	101
Las dos caras del Estado: renovación vs omisión de las políticas habitacionales	105
Segregación, exclusión y desplazamientos	108
Intervenciones purificadoras y domesticación del espacio público: revalorización de la naturaleza, la cultura y la memoria	112
Políticas activas de desalojo en pos de la recuperación del espacio público: la Aldea Gay y la Villa Rodrigo Bueno	114
Narrativas y construcción de significados de los barrios	122
Capítulo IV: El acceso a una vivienda de “interés social”. El universo de las reglas y las redes de relaciones personales	130
Algunos ejes teóricos para pensar las instituciones que diseñan e implementan las políticas habitacionales	131
-Un a concepción reflexiva del Estado	131
-Las políticas públicas desde una perspectiva antropológica	136
-Las márgenes del Estado: prácticas y costumbres institucionales	139
Una institución que surge en un entramado de relaciones sociales	142
Plan de urbanización en las villas de emergencia	147
- El procedimiento administrativo	149
- Procedimiento legal: una versión descarnada del cuerpo	152
- La precariedad como forma de construcción estatal y la transitoriedad como mecanismo de solución definitiva	156
- El tiempo como padecimiento y el tiempo como recurso	160

- La amenaza como práctica de deshumanización: el caso de las Demoliciones	164
- Lo ilegible de las políticas públicas	167
- Redes de relaciones sociales para acceder a una vivienda	169
- El acontecimiento como expresión de las políticas	171
A modo de cierre	173
Capítulo V: Mauss revisitado: una lectura del habitar en una villa desde los clásicos	175
La política habitacional como campo de dominio y relaciones de poder	177
La “vivienda social” legitimada como objeto de intercambio y circulación entre funcionarios públicos y habitantes del barrio	180
Obligaciones, intercambio y estrategias	182
Dar viviendas, pero no para todos	185
Capítulo VI: Procesos de deshumanización: precariedad, miedo y dolor	190
Villa Gay	191
Casa de la Pedro: <i>“había armado mi casa. Era de bolsa de consorcio. El mejor lugar para visitar. Armé mi casa con el cirujeo”</i>	191
El desalojo del 98	197
El retorno	199
El segundo desalojo de 2006	202
La despedida	210
Villa Rodrigo Bueno	212
El Estado como productor de un barrio	212
El Estado como productor del miedo	214
El Estado como productor de los escombros	221
La suspensión del desalojo y la construcción del habitar sobre los Escombros	223
A modo de cierre	228
Reflexiones Finales	231
Bibliografía General	243

AGRADECIMIENTOS

Quiero recordar aquí a todas aquellas personas que estuvieron cerca alentándome, interesándose, comprendiéndome en este trayecto. En particular, quisiera agradecer a mi directora de tesis, Mónica Lacarrieu, que siempre me alentó para que continuara en este recorrido, por su enriquecedora mirada y su lucidez de la que aprendo en cada encuentro.

También quiero agradecer a todos los habitantes de las villas y asentamientos que me abrieron sus puertas y especialmente, recordar a aquellos que dolorosamente ya no están y que fueron protagonistas fundamentales de las historias contadas en esta tesis. A su vez, a Carola y Germán y a los empleados y funcionarios de los organismos estatales que me brindaron información y que amablemente me recibieron.

Quiero agradecer infinitamente a Claudia Masin y a Cristina Canen, que estuvieron acompañándome todo este tiempo ya que si no hubiese sido por su permanente aliento y apoyo esta tesis no hubiese sido posible.

También quiero agradecer especialmente María Carman que además de ser una gran amiga y compañera, le tengo una gran admiración por su lucidez, su mirada y de quien permanentemente aprendo. Además quiero agradecerle a ella, como también a Paula Yacovino, a Florencia Girola y a Maria Eugenia Crovara, con quienes gustosamente compartí trabajo de campo.

Quiero agradecer también a colegas con quienes permanentemente intercambiamos ideas y aprendo de cada una de ellas, a: Gretel Thomasz, Flor (que ya la mencioné), Soledad Laborde, Mercedes Bracco, Pau (que también nombré), Daniela Diaz Marchi, Deborah Swistun, Belén Demoy, Romina Olejarczyk, Natalia Jauri, Mercedes Pico, Nela Lena, Mariana Gomez y Ana Fabaron, .

No puede faltar aquí tampoco la mención a mis amigas del alma, que siempre están: Laura, Vanina, Carolina, Andrea, Chivi, Gabriela, Romi y Laura. También un especial agradecimiento a mis padres, que gracias a ellos pude emprender este camino y que tanto tuvieron que ver en mi elección del tema de investigación.

Muy especialmente quiero expresar mi agradecimiento a Martín por el amor, por darme permanente aliento, comprensión y por su intensa paciencia. Y Finalmente a mis hijos del alma Lara y Juan, por su amor, su comprensión y su paciencia.

INTRODUCCIÓN

El camino que me condujo a la elaboración de esta tesis de doctorado comencé a transitarlo hace ya varios años, siendo este trabajo el producto de ese largo recorrido.

Desde que comencé a realizar trabajo de campo recorrí –en gran parte- los lugares de la Ciudad de Buenos Aires donde habitan los sectores populares: villas, asentamientos, complejos habitacionales, conventillos, hoteles-pensión, casas tomadas, plazas y terraplenes. Si bien cada uno de estos espacios tiene modalidades diferentes de *habitar* la metrópolis y formas particulares de relacionarse con los agentes estatales, entre todos ellos existe un hilo conductor que los une: una suerte de queja permanente por parte de los habitantes con respecto a la inacción estatal o a la arbitrariedad de las prácticas implementadas por estos agentes respecto de las políticas estatales. Este descontento se traduce en frases tales como: “*me inscribí para una vivienda hace diez años y nunca me contestaron*”, “*me correspondía la adjudicación y no me la dieron*”, “*estoy esperando hace años*”, “*se repartieron las viviendas entre los familiares de los delegados de la villa*”, “*nunca vinieron a vernos*”, “*pedimos agua y luz y seguimos esperando*”, “*las cloacas rebalsan y no vienen a destapar*”, “*tengo filtraciones y nunca las arreglaron*”. A su vez los habitantes de estos lugares cuentan el maltrato permanente recibido por parte de los empleados estatales, que los coloca ante una permanente incertidumbre: “*mañana se tienen que ir de acá*”, “*firmá acá porque te tenemos que trasladar*”, “*va a pasar una calle y tu casa será demolida*”. Estas voces aparecen en una constante tensión entre los diferentes actores - habitantes y agentes estatales-, lo que me llevó a analizar el tejido de relaciones, con el fin de comprender, por un lado, la conducta política, y paralelamente observar esos vínculos, develar lo que se oculta en ellos, y desenmascarar las prácticas y “ritos de denigración”¹ hacia los sujetos.

Por otra parte, comencé a vislumbrar que mediante las políticas habitacionales implementadas por el Estado, aparece un conjunto de normas no escritas, usos y

¹ El concepto de “rito de denigración”, lo retomo de James Scott, quien analiza la conducta política, muchas veces inaprensible de los grupos subordinados entre los malayos. El autor analiza cuestiones relacionadas con la dignidad y la autonomía, vinculadas con las prácticas y rituales para denigrar, ofender y atacar los cuerpos, que, generados en forma rutinaria por la esclavitud, la servidumbre, el sistema de castas, el colonialismo y el racismo, constituyen en gran parte, los discursos ocultos de las víctimas. Asimismo, señala que la práctica de dominación y explotación produce normalmente insultos y ofensas a la dignidad humana que a su vez alimenta un discurso oculto de indignación. El autor va a decir que “*estas formas de opresión les niegan a los dominados ese lujo nada extraordinario de la reciprocidad negativa: bofetada por bofetada, insulto por insulto*” (2004:29).

costumbres que se manifiestan a través de ciertos comportamientos culturales en las formas de “hacer política” y que se expresan en el “acceso a una vivienda social”².

La propuesta de esta investigación es indagar, desde una perspectiva etnográfica, el **universo de prácticas y costumbres** de los grupos de poder encargados de diseñar e implementar políticas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires. Se tomarán como ejes las formas de construcción de la legalidad, enfocándose en la relación entre formas jurídicas universales y sistemas de relaciones personales. Analizaremos así cómo a través de estas últimas se despliegan prácticas cotidianas, atendiendo principalmente a formas de interacción entre la autoridad estatal y los grupos sociales. Asimismo, se dará cuenta de las **prácticas alternativas de acceso a una vivienda**, identificando las **redes de relaciones sociales personales**.

Este abordaje centra su preocupación en la dimensión de las normas, prácticas y costumbres que estructuran los comportamientos y construyen subjetividades desde tradiciones culturales ligadas a relaciones particularistas y “clientelísticas”. Si bien el acceso a una "vivienda social" se encuentra garantizado por normas precisas³, existen procedimientos administrativos legitimados a través de disposiciones reglamentarias internas de organismos públicos. Esta maraña de reglamentaciones y resoluciones internas habilita una gran **arbitrariedad en las prácticas habitacionales cotidianas de acceso a las viviendas de interés social**, creando un acceso diferencial y discriminatorio a estas.

Ante la imposibilidad de tomar en consideración la intervención del Estado en la totalidad de los espacios donde se alojan los sectores populares en la urbe metropolitana, he optado por escoger solamente aquellas intervenciones que fueron aplicadas en villas de emergencia y “recientes” asentamientos informales.

La tesis propone analizar, desde una perspectiva etnográfica, el **universo de prácticas y costumbres** en el que individuos investidos de autoridad por el Estado (Melossi,1992) implementan las **políticas urbanas habitacionales**, y el modo en que estas últimas terminan constituyéndose en **estrategias políticas y administrativas** inmersas en un **complejo entramado de redes de relaciones sociales**. Mi interés es

² El concepto de “vivienda social” fue construido hegemónicamente como una modalidad habitacional provista por la acción directa del Estado para la población de bajos recursos económicos y como capital socialmente asignado y protegido de acuerdo a las reglas del mercado. Veremos en este trabajo, que los programas y planes habitacionales han sido diseñados en base a este campo de definición, constituyendo diferentes efectos de acuerdo a la implementación y los usos que se realizan mediante las políticas..

³ El derecho a una vivienda digna es un derecho garantizado por las leyes, esto es, por la Constitución de la CBA y por los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

contribuir a la comprensión de estos procesos, deteniéndonos en el **rol del Estado en los barrios pobres de la ciudad**, y particularmente abordar los **encuentros cotidianos entre los habitantes y los agentes estatales**.

Algunos planteos teóricos

Uno de los planteos consiste en explorar las prácticas discrecionales implementadas por los organismos del Estado encargados de los planes y programas de urbanización, construcción y adjudicación de "viviendas sociales". Sostengo en este sentido, que mirar la problemática únicamente como un tema de "falta de viviendas" o "déficit habitacional" produce una suerte de naturalización de la problemática, y oculta relaciones y prácticas institucionales que son las que sostienen y reproducen estas políticas.

Para el análisis de los grupos políticos que integran las instituciones encargadas de implementar políticas urbanas habitacionales, indagaremos cómo estos se mueven dentro de una red específica de interdependencias y actúan de acuerdo a sus posiciones sociales, construyendo estrategias y límites de acción prescriptos por una particular configuración que le confiere el Estado (Elias, 1996), entendiendo a este último como un conjunto de oficinas, reglas, empleados y políticas (Ibid, 1992). Esto supone que dichos grupos y sus prácticas deben ser analizados desde sus propias **historicidades**. Para ello, se tendrán en cuenta las instituciones que fueron diseñadas para la ejecución de políticas urbanas, mediante una mirada retrospectiva de las prácticas habituales de los agentes estatales, lo cual nos permitirá comprender el conjunto de tradiciones que constituyen la costumbre, susceptible de valorarse como expresión cultural, y con capacidad de representación simbólica, convirtiéndola al mismo tiempo, en un recurso de instrumentación política.

Dentro de este marco, adquiere fundamental importancia el **análisis de los grupos políticos**, que en su condición de elites (Ibid, 1992) forman parte del **entramado de relaciones sociales en el cual se anclan procedimientos y rutinas institucionales**. Reconstruir las diferentes formas de constitución de las villas de emergencia y asentamientos en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires (a partir de la descripción de los procedimientos discriminatorios por parte de los aparatos administrativos del Estado), nos permite entonces comparar continuidades y rupturas

con las prácticas y procedimientos en diferentes momentos históricos y contextos políticos.

Para entender las historicidades y lógicas políticas se aborda la extensa producción histórica sobre esta temática, profundizando, por un lado, en las prácticas consuetudinarias de los organismos estatales fuertemente arraigadas en los procedimientos burocráticos de acceso a una vivienda social; y por otro, reconstruyendo el modo en que se conjugan las políticas habitacionales hacia los sectores populares con los procesos de planificación y gestión de la ciudad.

Por otro lado, el tema de las políticas urbanas habitacionales dirigidas a sectores de la población de bajos recursos económicos en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, tuvo gran relevancia en los últimos años (principalmente a partir de la década del 90'). En el desarrollo de esta investigación se indagarán las contradicciones entre los **procesos de inclusión de proyectos urbanos vinculados al cuidado del medio ambiente y a exacerbar la cultura, y los simultáneos procesos de segregación socio espacial** de la Ciudad de Buenos Aires. Particularmente, se analizará la relación que tienen las políticas de vivienda respecto a políticas urbanas más amplias, entendiendo en este sentido que la construcción de ciudad se encuentra vinculada a relaciones sociales desiguales y de poder. Se parte del supuesto de que el Estado, en su doble cara, incorpora políticas de renovación urbana mientras excluye u omite políticas de vivienda social. Sin embargo, estas configuraciones que se van diseñando son resistidas y practicadas por los diferentes sectores de la ciudadanía, confrontando y reapropiándose de los espacios urbanos.

Exploraremos así cómo las políticas ambientalistas, culturales y de renovación urbana han cobrado gran relevancia en los últimos años y vienen a reforzar –mediante discursos de saneamiento, y limpieza- la idea de “recuperación del espacio público” y de embellecimiento de la ciudad. La fuerza que adquieren estas imágenes construidas a través de relatos “autorizados” (de funcionarios y medios de comunicación) encubre de algún modo la existencia y el funcionamiento de las relaciones violentas más frecuentes y cotidianas, que por cierto han sido naturalizadas y normalizadas. De este modo, los procesos de relocalización y expulsión de los sectores populares de la Ciudad son disfrazados mediante discursos públicos que se legitiman a través de argumentaciones que apelan a la “purificación” del medio ambiente y recualificación de la ciudad. En este sentido, propongo desarmar la lógica profunda de estos procesos, con el objeto de

poder **desenmascarar las prácticas cotidianas que desarrollan los agentes estatales que encarnan al Estado.**

Uno de los intereses de esta investigación tiene que ver con poder desentrañar las manifestaciones de violencia material y simbólica que son producidas por instituciones y relaciones sociales desiguales y de poder; y cómo éstas van dejando improntas en las subjetividades que atraviesan la vida cotidiana de sus habitantes.

Las historias que se desarrollarán a lo largo de la tesis expresan de algún modo las prácticas y rituales⁴ que funcionarios estatales ejercen para denigrar, ofender, atacar y/o moldear los cuerpos (Scott, 2004:29). Estas historias marcan también los efectos de procesos políticos que tienen incidencia en las formas de sociabilidad que son resistidas, resignificadas, interpretadas e impuestas (Hutchinson, S; 1998).

La etnografía desarrollada en las villas y asentamientos nos permite observar las variadas manifestaciones desplegadas por un Estado omnipresente que juega múltiples roles: arma y desarma los barrios, es productor de belleza urbana, al mismo tiempo que causa la *informalidad* (surgimiento de nuevas villas o asentamientos, crecimiento de inquilinatos en villas, ocupaciones “ilegales”, etc.). Tal informalidad es construida desde la **precariedad y la incertidumbre** generada a través de la ausencia de información o -como sostienen Auyero y Swistun (2008)- mediante la “labor de la confusión”.

Construcción del problema de investigación

Inicialmente, cuando elaboré el proyecto de inscripción al doctorado me propuse como **principal objetivo** analizar el acceso a viviendas de interés social, enfocándome en los saberes y prácticas de las agencias encargadas de implementar políticas urbanas habitacionales. Me centré para esto en dos perspectivas: por un lado, el análisis de las redes de relaciones sociales entre los principales actores que participan de estas rutinas; y por otro, el abordaje de las prácticas jurídicas y no jurídicas que revelan el acceso desigual que estos tienen a una vivienda de interés social y la responsabilidad que juegan los aparatos administrativos del Estado.

⁴ Considero que los rituales dicen las cosas tanto como las relaciones y constituyen un sistema culturalmente construido desde la comunicación simbólica. Asimismo vinculo los rituales con las prácticas de acceso a la vivienda, teniendo en cuenta las interpretaciones de los sujetos que las promueven, que exhiben un punto de vista y ponen en juego, por la vía de la comunicación simbólica (por medio de las palabras y los actos), un conjunto de creencias y representaciones respecto de las jerarquías sociales y del orden social en su conjunto (Tambiah, 1985).

En cuanto a los **objetivos específicos** de la investigación, quise –por un lado– analizar las prácticas de acceso a una vivienda por parte de las agencias estatales encargadas de implementar políticas urbanas habitacionales, atendiendo a: la observación y descripción de las instituciones que intervienen en el diseño e implementación de dichas políticas; el planeamiento y ejecución de programas y planes de viviendas sociales; el análisis de prácticas, costumbres burocráticas, estrategias políticas y administrativas efectuadas por tales instituciones; y –por otro lado– reconstruir las formas alternativas –ilegales– de acceso a una vivienda, identificando las relaciones y prácticas clientelísticas entre funcionarios, sectores políticos y “punteros” políticos.

En el momento inicial de la investigación, recién me sumergía en la maraña administrativa de una institución estatal. Me propuse desandarla y comencé a vislumbrar que detrás de una “política habitacional”, empleados y funcionarios transgredían las “lógicas jurídicas”, y que continuamente éstas se encontraban permeadas por una amplia red de relaciones sociales.

Mientras me proponía circunscribir mi investigación a un determinado organismo público (como el Instituto de Vivienda de la CBA) y las prácticas de sus agentes en villas, comencé a advertir el crecimiento de asentamientos urbanos que habían surgido en sectores de la ciudad invisibles para la agenda pública. En el transcurso del trabajo de campo, solo algunos comenzaron a ser visibilizados, pero ello sucedía cuando aparecían proyectos urbanos de gran envergadura, que imponían el desalojo de sus habitantes (tales los casos de las villas Rodrigo Bueno y Aldea Gay que serán desarrollados en la tesis).

Observé que las formas de entender el *habitar* por parte de los funcionarios y empleados diferían de las que empleaban los moradores de estos espacios, entrando en permanente conflicto la relación entre ambos grupos. Ello me llevó a investigar el modo en que la implementación de los programas de urbanización en villas de emergencia – apertura de calles, liberación de manzanas, proyectos de loteo, relocalizaciones de vivienda– son percibidos por estos sujetos más como una necesidad creada e impuesta por el gobierno local que como una demanda de la propia población.

Cuando el campo se me abrió hacia otras posibilidades y comencé a conocer otros barrios, menos visibilizados o invisibles, observé que en estos lugares se exacerbaba la utilización de mecanismos ligados a la “deshumanización” de los habitantes, a través de la precariedad y la incertidumbre. Las políticas habitacionales

implementadas tendían al ejercicio de la violencia, cuyas marcas de sufrimiento, miedo y dolor iban atravesando la vida cotidiana de los habitantes.

Todo esto inevitablemente me llevó al análisis de las múltiples manifestaciones de la violencia que se presentan en estos espacios. Desarmar estas violencias, algunas más sutiles que otras, me permitió descubrir que mi trabajo de investigación no podía centrarse únicamente en los problemas habitacionales, sino que lo urbano se encuentra estrechamente vinculado con las relaciones sociales desiguales y de poder que se tejen en torno a éstos.

Planteo dos ejes que guiarán el trabajo: por un lado, las políticas de vivienda analizadas en interrelación con otras situaciones urbanas y políticas; y por otro, los encuentros cotidianos entre los habitantes urbanos y los agentes del Estado, intentando dilucidar las tramas que se tejen en esta relación.

Uno de los ítems a analizar son las dinámicas de renovación urbana, en las que ha primado un planeamiento urbanístico fundado en la estetización de la ciudad, conjugado con formas de “construir ciudad” por las cuales muchos lugares son relegados, generándose así mecanismos de segregación urbana. Dentro de este marco, nos interesa indagar cómo se imbrican las políticas de vivienda en el entramado político del gobierno local, cuyo eje parece haber sido puesto en el embellecimiento de la ciudad, más que en resolver los problemas habitacionales de los sectores pobres.

Otro de los planteos consiste en analizar las prácticas discrecionales implementadas por los organismos del Estado encargados de los planes y programas de urbanización, construcción y adjudicación de "viviendas sociales".

Se tendrá en cuenta, dentro de la coyuntura política actual, cómo los agentes y oficinas “hacen” al Estado (ibid, 1992), particularmente centrandolo en las formas en que se despliegan rutinas inscriptas en patrones particulares de relaciones sociales y modos de entender la autoridad del Estado.

Esta investigación observa el problema desde una perspectiva antropológica, que permite descubrir cómo las prácticas y costumbres de los grupos de poder encargados de diseñar e implementar políticas habitacionales para sectores de la población de escasos ingresos económicos, se implantan en complejas redes de relaciones sociales. Nuestro principal interés es poder identificar las relaciones que organizan y sostienen estas prácticas, dando cuenta de sus propias historicidades y de las lógicas políticas que le confieren sentido.

Tesis a sostener

A partir de estos enfoques analíticos, me planteé ciertos supuestos e hipótesis iniciales que me llevaron a esbozar determinados interrogantes: ¿ Las prácticas urbanas habitacionales utilizadas por los organismos del Estado, se enmarcan dentro de una lógica política que permea la implementación de políticas de vivienda basadas en relaciones clientelísticas y particulares, resultando en rutinas y procedimientos institucionales?. ¿Esto implica formas de acceso diferencial y discriminatorio a las “viviendas sociales”? ¿La arbitrariedad en el uso de prácticas y discursos relacionados con políticas sociales, como las políticas habitacionales, permite pensar a éstas como recursos jurídicos y políticos a disposición del Estado, habilitando que los mecanismos de acceso a la vivienda se basen en prácticas jurídicas paralelas e informales, al margen de los planes y programas?. ¿Esta discrecionalidad genera una mayor precariedad y vulnerabilidad de determinados sectores de la sociedad, creando recurrentes amenazas de desalojo y expulsión?.

Mi interés en las páginas que siguen, es responder a estos interrogantes y reflexionar –a partir del trabajo de campo realizado en villas y asentamientos- tales como la Villa 1-11-14 (Bajo Flores), Villa Rodrigo Bueno y Villa Gay- acerca del modo en que se diseñan e implementan las políticas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires

A partir de los objetivos comentados y las hipótesis planteadas, la tesis a sostener está articulada en torno a cuatro ejes que son presentados a continuación.

El **primer eje** alude a comprender cómo las políticas de vivienda se encuentran insertas en políticas urbanas más amplias, donde el rol del Estado está permanentemente presente en las formas de “hacer ciudad”. Se pondrá en cuestión la supuesta “ausencia” de políticas de vivienda, postulando así la existencia de una política activa y asiduamente presente del Estado en la intervención de lo urbano, donde se expresan relaciones sociales desiguales y de poder. Ello se vincula con los siguientes supuestos:

- Entender las políticas de vivienda para sectores de bajos recursos como tema de “falta de políticas” o como “déficit habitacional” actúa como una suerte de naturalización del problema obstruyendo la mirada. De modo que es necesario desandar cuál es la trama escondida mediante la cual se sostienen estas políticas empotradas en

un universo de reglas paralelas, donde se producen procedimientos y prácticas arbitrarias.

- Concebir la construcción de la violencia como constitutiva de estos “otros” lugares de la ciudad, encubre las políticas discrecionales que implementan los organismos administrativos y burocráticos en estos barrios. Por ello creemos relevante indagar cómo la fuerza de estas imágenes construidas a través de relatos “autorizados” (de funcionarios y medios de comunicación) esconde la existencia y el funcionamiento de las relaciones violentas más frecuentes y cotidianas y que por ello han sido naturalizadas y normalizadas.

El **segundo eje**, se basa en el postulado de que las políticas habitacionales se materializan diariamente en los encuentros que se producen entre los funcionarios estatales y los habitantes de los barrios carenciados, desplegándose –retomando a Foucault- técnicas de dominación que son instituidas en relaciones disciplinarias y de domesticidad. Las relaciones sociales que sostienen estas políticas atraviesan la vida doméstica y cotidiana de las personas que habitan en los barrios pobres de la ciudad.

El **tercer eje**, se sostiene en el supuesto de que, mas allá de las particularidades que presentan los distintos barrios “marginados” de la ciudad, las políticas habitacionales que atraviesan los mismos se han perfilado como “productoras” del miedo antes que como garantes de una “vivienda adecuada”, desplegándose mecanismos que tendieron a “deshumanizar” a los habitantes -utilizando como recurso la generación de precariedad e incertidumbre de los sectores populares- con el fin de justificar el ejercicio de la violencia.

Algunos de estos barrios –tales como Rodrigo Bueno, Villa Gay, entre otros- invisibilizados por los organismos estatales durante años, fueron luego objeto de una política activa de desalojo en pos de la “recuperación” de espacios públicos. Otros, en cambio, visibilizados por el Estado, vienen siendo objeto -desde la vuelta de la democracia en 1983- de una política de radicación donde los habitantes son reconocidos como “sujetos de derecho” en relación al acceso a la ciudad. La política habitacional que caracteriza a estos últimos se basa en la urbanización, cuyo fin primero fue formulado en base a “igualarlos” al resto de la trama urbana.

Mi intención es problematizar cómo ambas políticas –de desalojo y radicación- interactúan permanentemente, atravesando los distintos contextos espaciales, sociales, políticos e históricos, que de algún modo constituyen la historia de nuestra ciudad. Es entonces el trabajo etnográfico por los diversos barrios, lo que nos permite analizar las

múltiples manifestaciones de violencia moldeadas por instituciones y relaciones sociales desiguales y de poder; y los modos en que se imprimen marcas en las subjetividades que atraviesan la vida cotidiana de sus habitantes, tales como el sufrimiento, el miedo y la incertidumbre. Es decir, cómo las políticas estatales implementadas en estos espacios de la ciudad producen efectos directos sobre las experiencias vividas por los sujetos que habitan en éstos.

El **cuarto eje** se focaliza en el modo en que son construidas ciertas categorías desde los distintos discursos del poder político y los medios de comunicación para justificar –mediante la producción de significados- procedimientos y prácticas urbanas. Ello a su vez, se desagrega en los siguientes ítems:

- Las diversas denominaciones que los espacios habitacionales de la pobreza han recibido, tales como “villas”, “asentamientos irregulares”, “hábitat informal”, “ocupación ilegal”, y el modo en que la definición de éstos ha ido de la mano con las políticas de planificación de la ciudad en contextos históricos específicos.

- Las políticas vinculadas a la utilización de estas categorías en las cuales los diferentes agentes políticos y administrativos contribuyen a un proceso de constitución de la identidad⁵ de los habitantes de estos barrios. Sostenemos que el poder instituyente de las palabras legitima formas de denominar, ya sea para “segregar” o “reconocer”, y en consecuencia frente a un mismo fenómeno urbano constituir entonces sujetos merecedores o no de derechos.

- La retórica de los funcionarios políticos para nombrar a través de categorías como “villas”, “barrios” y “asentamientos”, o incluso la imprecisión en el uso de éstas, que deja entrever una lógica subyacente que se vincula con dispositivos de “permanencia”, “desalojo” y “exclusión” de los habitantes. Sobre el armazón de producción de significados se ponen en práctica -mediante actos administrativos-políticas activas de desalojo de determinados asentamientos.

La tesis se organiza en capítulos en los cuales intenté reconstruir, en la medida de lo posible, mi propia manera de practicar la etnografía, la cual no se circunscribió a un barrio determinado, sino que se enfocó en los desplazamientos que fui realizando a

⁵ La construcción de identidades –si bien no será el eje central de este trabajo- son entendidas a partir de los procesos y relaciones sociales que son vividas por los actores, en un juego de reconocimiento social (Penna, 1992). Éstas son producidas a través de los vínculos que se establecen entre los agentes estatales y los habitantes de los barrios pobres de la ciudad. Es decir, nos interesa analizar la construcción de sentidos sobre los “saberes” de los diferentes actores sociales, reflejadas en sus prácticas, desde las que se construyen diferentes identidades. Asimismo, éstas van a adquirir diferentes expresiones de acuerdo a los contextos sociales e históricos.

lo largo del trabajo de campo, vale decir en aquellos espacios urbanos en que se expresa la intrincada relación entre los pobres urbanos y el Estado.

Las secciones de este trabajo procuran recuperar la comprensión de los procesos urbanos, deteniéndonos en el rol del Estado en los barrios pobres de la ciudad y particularmente, en el análisis de las políticas de vivienda entendidas en interrelación con otras problemáticas urbanas y políticas; y los encuentros cotidianos entre los habitantes urbanos y los agentes del Estado, intentando dilucidar las tramas que se tejen en esta relación. En este sentido, he ordenado la tesis del modo que juzgué mas adecuado para una lectura fluida de las diversas problemáticas que se entretajan aquí.

En el **capítulo I** se problematiza el modo en que el trabajo de investigación estuvo atravesado por mi doble rol (por un lado, como antropóloga de la Universidad de Buenos Aires, y por otro como empleada de la Defensoría del Pueblo de la CBA, en el Área de Derechos Sociales). Se analiza cómo ello ha facilitado el acceso al campo y a documentación escrita, aunque en determinadas circunstancias resultó en una dificultad para la interlocución con los diferentes actores y para la aprehensión de una perspectiva jurídica al analizar ciertos problemas sociales. Asimismo, se elaboran diversas problemáticas vinculadas a los desplazamientos que he trazado a lo largo del proceso de investigación y las implicancias afectivas que tienen para un investigador durante la etnografía, vinculadas a su sensibilidad en el momento de realizar trabajo de campo en estos barrios.

Con el fin de entender ciertas prácticas y costumbres burocráticas de “hacer ciudad”, en el **capítulo II (Parte 1 y 2)**, se tratará de comprender de qué manera ciertas reminiscencias del pasado se encuentran enraizadas en rutinas institucionales actuales y cómo han tomado forma ciertos dispositivos burocráticos y administrativos ligados a una política social destinada –en gran medida- a los sectores pobres que habitan en la ciudad. Este capítulo se dividirá en dos partes, en la primera se realizará un recorrido histórico desde principios del siglo XX hasta la última dictadura militar (1976-1983), a fin de analizar las huellas que quedaron impresas en ciertas rutinas y costumbres de las instituciones burocráticas encargadas de implementar políticas habitacionales en la metrópolis. En la segunda parte, se explorarán las prácticas y procedimientos que se implantaron en los sucesivos gobiernos democráticos, reconstruyendo las rupturas y continuidades institucionales.

El propósito del **capítulo III**, es reconstruir los procesos de planificación y gestión de la ciudad, las formas de “hacer política” y normatizar el diseño urbanístico.

En esta línea de indagación, se problematiza el rol del Estado bifronte en el que, por un lado se revitalizan proyectos urbanos de gran envergadura, mientras que por otro, se omiten políticas orientadas a los sectores populares de la Ciudad. Se indagan así, los vínculos tensos que se generan en torno a los procesos de constitución de iniciativas políticas vinculadas a la inclusión cultural y a la revalorización de la naturaleza en contextos de desigualdad y exclusión de la metrópolis. Se explorará a su vez, en que medida los procesos de renovación urbana significaron desplazamientos de los sectores populares y cómo la utilización de determinadas categorías configura ciertas políticas de planificación de la ciudad en contextos históricos específicos.

En el **capítulo IV** se analizarán las formas que adquieren las distintas prácticas institucionales que tienen como objeto a la vivienda social, considerando los dispositivos burocráticos y administrativos que fueron diseñados para el acceso a una política social destinada –en gran medida- a los sectores pobres que habitan en la ciudad. Se tratará de identificar las complejas redes de relaciones que organizan y sostienen estas prácticas, dando cuenta de las lógicas políticas que les confieren sentido.

En esta misma línea en el **capítulo V**, se abordan las políticas de urbanización de los barrios visibilizados de la ciudad, realizando una lectura del “habitar” en la villa y analizando las relaciones de poder y la política habitacional como campo de dominio. Se intenta comprender a su vez, a la “vivienda social” como objeto de intercambio y circulación entre funcionarios y habitantes, mediante el supuesto de que el Estado “da viviendas, pero no para todos”.

El **capítulo VI**, se centra en las múltiples manifestaciones de la violencia, desde la invisibilización de ciertos barrios a una política activa de desalojo. Se analiza cómo estos procesos relacionados con las relaciones de docilidad y sujeción doméstica tienen efectos directos en la vida cotidiana de los habitantes, que se expresan en el sufrimiento y el dolor. Se intenta comprender de qué manera el miedo es construido desde la precariedad y la incertidumbre, generada a través de la ausencia de información, o mediante la “labor de la confusión” (Ibid, 2008). Se indaga que la fuerza de estas imágenes construidas a través de relatos “autorizados” (de funcionarios y medios de comunicación) encubre la existencia y el funcionamiento de las relaciones violentas más frecuentes y cotidianas, que han sido naturalizadas y normalizadas. Asimismo, se reconstruyen los múltiples roles que juega el Estado en las formas de “hacer ciudad”: arma y desarma los barrios, es productor de la belleza urbana y de la informalidad.

La elección de estos ejes nos permite entonces reflexionar sobre el estudio realizado, recapitulando los aportes efectuados, los puntos que se debieran profundizar o desarrollarse en investigaciones futuras, destacando así las riquezas y debilidades del presente trabajo. Interesa así interpelar el fenómeno desde los recovecos menos explorados, remarcar las implicancias políticas de los procesos analizados y plantear las posibles contribuciones que puedan realizarse desde la acción política, traspasando el campo académico.

Capítulo I

Desplazamientos en el trabajo de campo

“Toda comprensión intensa es finalmente la revelación de una profunda incompreensión”
(Clarice Lispector)

Introducción: acerca de la metodología utilizada

En este capítulo se analizan las motivaciones, las percepciones y los desplazamientos con los que me fui encontrando durante un largo y sinuoso recorrido etnográfico. Comentaré en un principio los lineamientos de la propuesta metodológica de esta investigación y luego me adentraré en una reflexión acerca de ciertas categorías de percepción que se relacionan con la corporalidad del antropólogo y la experiencia individual al encontrarse –mediante la investigación y la escritura- en medio de la violencia y la opresión social.

El camino metodológico escogido se asoció a la construcción y problematización del objeto de estudio, dando lugar a un proceso de investigación flexible, donde los presupuestos iniciales fueron puestos a prueba permanentemente. En este sentido la constante reformulación de la tesis se nutrió del entrelazamiento entre la profundización conceptual y el trabajo en el terreno.

El acto de participar cubre un amplio espectro que va desde “estar allí” como un testigo mudo de los hechos hasta integrar una o varias actividades de distinta magnitud y con distintos grados de involucramiento (Guber, 2001). Como señala Peirano (1991) la antropología no se reproduce como una ciencia normal de paradigmas establecidos, sino a través de una manera determinada de integrar teoría e investigación, de modo de favorecer nuevos descubrimientos.

Tal como sugiere Cardoso de Oliveira (2004), existen tres formas de aprehensión de los fenómenos sociales, tres actos cognitivos que describen el trabajo del

antropólogo: mirar, escuchar, escribir. Si mirar y escuchar (siempre desde la propia reflexividad, desde nuestro bagaje experiencial y conceptual) son los recursos por excelencia para la recolección de datos; escribir supone llevar lo acontecido al plano del texto, es decir, textualizar las situaciones a partir de su inscripción en el discurso de la disciplina (Girola, 2006). La experiencia del campo depende, entre otras cosas, de la biografía del investigador, de las opciones teóricas, del contexto socio histórico más amplio y de las situaciones imprevisibles que se configuran en el día a día, en el lugar donde se realiza trabajo de campo (Peirano, 1991).

La metodología que fui desarrollando a lo largo de la investigación se basó en la complementariedad de estrategias, la combinación de estilos analíticos y narrativos con notas de campo: entrevistas, historias de vida y observación directa. Esta última estuvo atravesada la mayoría de las veces por mi rol como empleada de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante DP) y ello incidió en la interacción con los diferentes actores (funcionarios, empleados y habitantes), dándole un sentido particular a esos encuentros.

El análisis de la documentación escrita fue una de las estrategias metodológicas de campo que me permitió comprender rutinas y costumbres de los organismos estatales en donde prevalece –más que en el lenguaje escrito- una práctica oral en las formas de relacionarse con los habitantes, dando lugar a acciones arbitrarias de acceso a una vivienda. Goody (1990) analizó a la escritura como medio de comunicación objetivador del habla y señaló que ésta implica tanto procesos de autonomización parcial de las organizaciones e instituciones como del texto. Destacó que el uso de la escritura sirvió para formalizar procedimientos legales o incluso para cambiarlos sustantivamente. El autor va a decir que las distintas formas de registro han generado “un sistema de soportes que no suplantán ni eliminan las tradiciones basadas en la oralidad, sino que se superponen a ellas, en un juego de tensiones” (Goody, 1996). Gran parte de la etnografía se ha basado en interpretar estas tensiones y la articulación entre la documentación escrita y el registro de los relatos, así como las relaciones que se tejen entre los habitantes y los funcionarios estatales.

La investigación tuvo diversas etapas de trabajo. En cuanto a las **técnicas** utilizadas en el trabajo de campo se mantuvieron entrevistas abiertas y en profundidad con funcionarios y empleados del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

(en adelante GCBA), habitantes de los barrios escogidos para el análisis etnográfico, sobre todo aquellos residentes en villas⁶. Si bien mi investigación se basa fundamentalmente en el análisis de las relaciones sociales construidas entre los habitantes de barrios pobres y empleados del Estado, se incluyeron observaciones con y sin participación con los residentes de los conventillos, núcleos habitacionales transitorios y complejos habitacionales, quienes también conformaron el recorrido etnográfico que realicé por estos lugares. Ello implicó observar el interior de las viviendas, el entorno barrial, las calles, los pasillos, las avenidas, los corredores, las escaleras, entre otros sitios. También poder mirar los usos y apropiaciones de los espacios analizados.

En cuanto al **relevamiento bibliográfico** fui incorporando a lo largo de los años material proveniente de bibliotecas especializadas, intercambio con otros colegas en los equipos de investigación, seminarios de doctorado y congresos. También gran parte de mi trabajo se basó en la **recopilación de documentación** vinculada a material jurídico (fallos, normativa nacional e internacional, decretos, resoluciones internas), indicadores estadísticos, proyectos legislativos y otros datos provenientes de diversas reparticiones del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Instituto de Vivienda, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Espacio Público, Unidad de Gestión e Intervención, Corporación Buenos Aires Sur, Corporación Puerto Madero, etc.). También realicé un importante acopio de material respecto a la historia barrial y habitacional de los sectores de bajos recursos económicos (conventillos, barrios municipales, villas de emergencia, complejos habitacionales, núcleos habitacionales transitorios, asentamientos urbanos, etc.). Recopilé a su vez, **material periodístico** vinculado a las políticas habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires. El trabajo sobre el material documental propició nuevas situaciones de campo y entrevistas que fueron fundamentales para entender la relación entre la *oralidad* y la *escritura*, entre las palabras y las cosas.

En las primeras generaciones de antropólogos como Malinowski y Mead, la práctica profesional se había basado en la residencia intensiva, dentro de campos delimitados (Clifford, 1999). Estas pautas fueron cuestionadas a medida que se multiplicaban los espacios y procesos etnografiables. Mi quehacer antropológico no se basó en la larga estadía en un lugar fijo y delimitado entre “nativos”, sino que la

⁶ Incluyo bajo este concepto no solo a las villas de emergencia declaradas por el Estado como “oficiales” sino también a los asentamientos no reconocidos por el Ejecutivo Local. Véase capítulos II, III y VI. ■

práctica espacial estuvo atravesada por la movilidad y un constante desplazamiento que fui construyendo a través de una red de relaciones. En este sentido, Marcus (2001) plantea que la antropología “multilocal” es producto de conocimientos de varias intensidades y calidades y que ello tiene que ver con las diversas prácticas y oportunidades diferentes que se producen durante el proceso etnográfico. La adopción de múltiples estrategias metodológicas influyó en el hecho de que el trabajo de campo fuera dividido en “situaciones etnográficas”.

Los antropólogos clásicos, cuando describían situaciones etnográficas, suponían la neutralidad científica y al etnógrafo como invisible entre los nativos. De este modo, se comprendía la realidad observada sin interferir en ella. En la década de los 80’ estas etnografías fueron redescubiertas como narrativas y las situaciones de campo se explicaban recuperando al etnógrafo como un actor social efectivo, localizándolo dentro de una red de relaciones, donde el campo de lo observado y de lo registrado dependía de múltiples escalas y contextos. Esas redes permiten también acceder a ciertos espacios, estar presentes y desarrollar determinadas actividades.

El trabajo de campo, fragmentado en decenas de lugares esparcidos en diferentes puntos de la ciudad, fue extenso y estuvo atravesado por diversas técnicas, producto de mi doble rol: como empleada de un organismo público y como investigadora de la UBA, el cuál será analizado en posteriores apartados. Debido a estas particularidades diseñé la investigación en situaciones etnográficas:

- Observaciones de campo y relatos de vida en villas: La observación permitió analizar las distintas formas del *habitar*, tanto al interior de las viviendas como en el entorno, los usos y las apropiaciones del espacio público de los residentes de diferentes barrios y las formas constructivas del Estado. Los relatos de vida facilitaron el entendimiento de los recorridos individuales y trayectorias habitacionales, en relación a lo vivido por los actores y los dramas de sus existencias (Bourdieu, 1999: 903: 925). Esta herramienta metodológica fue adoptada únicamente con aquellas personas con las cuales pude construir una relación de confianza a lo largo del trabajo de campo. La utilización de historias de vida no fue un método que me propuse previo al campo sino que se construyó con algunos actores en terminados barrios, con quienes tuve un mayor acercamiento continuado en el tiempo. Estas historias me permitieron analizar las trayectorias de vida de algunos actores en interrelación con su problemática habitacional

y particularmente observar cómo los funcionarios estatales y expertos (abogados y jueces) son parte de la vida cotidiana de los habitantes de las villas. Esta opción metodológica me permitió de algún modo comprender como los actores viven y entienden la incertidumbre, el miedo y el dolor frente a prácticas y rutinas burocráticas utilizadas por empleados gubernamentales.

-Reuniones entre habitantes y funcionarios en los barrios e instituciones públicas: En numerosas situaciones, el trabajo de campo tuvo lugar en una sucesión de reuniones en las que se pudo evidenciar el entretejido de relaciones sociales entre diversos actores que participaban de un determinado evento. En ellas no solo se expresaba el discurso verbal de éstos, sino también los gestos, los silencios, las tonalidades de las voces, las formas de colocar el cuerpo, etc. Estos marcos de significación me permitieron comprender que en estas formas de expresión también podían visualizarse el lado sombrío y oculto de las políticas habitacionales, ya no solo en los intersticios sino como centro de la escena (Frederic, 2000). La observación directa en las reuniones me permitió comprender ciertas rutinas que se hallan legitimadas a través de acciones como los rituales burocráticos o los procedimientos banales (Scheper- Hughes, 1997) que se implementan a través de programas de vivienda social. Por otro lado, pude advertir la “oralidad” y la escritura transcrita en los papeles que elaboran las distintas instituciones estatales. En este sentido, hay un recorrido burocrático suscripto en oficios, resoluciones internas, expedientes, memos, etc. que ilustran la otra cara de la administración. Ambos campos: el *oral* y el *escrito* me posibilitaron comprender la tensión entre lo dicho y lo que se inscribe a través de la escritura⁷.

-Eventos o acontecimientos, tales como relocalizaciones y/o desalojos: observé que en algunos espacios habitacionales de la pobreza se produjeron formas implícitas y explícitas de la violencia material y simbólica a través del traslado o la expulsión de los pobres, impulsados por el Gobierno Local bajo argumentaciones ambientales y culturales con cierto consenso social. Principalmente analicé los procesos de

⁷ Para Ricoeur lo que la escritura "fija" no es el acontecimiento en sí sino "lo dicho" en el hablar, el decir devenido enunciado; inscripción que permitirá nuevas consultas. La inscripción permite, dentro del proyecto hermenéutico de Ricoeur, pasar de un "conocimiento práctico" a una interpretación científica de la acción. La acción, al ser objetivada (separada del proceso de interacción) equivale a un texto fijado y deviene un objeto pasible de ser interpretado, pero sin perder por ello su carácter significativo. Las acciones fijadas se inscriben en el "texto" de la historia, y el hermeneuta ha de interpretar lo que ha sido inscripto (Ricoeur 1979: 73-88).

relocalización de poblaciones en barrios que supuestamente se encontraban afectados a obras públicas (Rodrigo Bueno y Aldea Gay), y cómo estos acontecimientos adquirieron sentido en un contexto determinado. Malinowski señalaba que dar sentido a un término es definirlo a través del análisis y de los múltiples contextos que lo animan. Para Sahlins (1997) un acontecimiento puede ser interpretado de diferentes maneras y estas varían según el contexto. Plantea que éste es un hecho de significación y que dependerá de su estructura para su existencia y efecto. El autor también va a decir que un acontecimiento puede ser enmascarado en formas culturales tradicionales. Antonida Borges (2004) analiza a los eventos como acciones especiales o peculiares, dimensiones que son vividas como medio de acceso a visiones del mundo. Asimismo, cada acontecimiento es interpretado de diferente modo y ello tiene relación con cómo los actores sociales que participan en el mismo lo sienten, interpretan y actúan.

Finalmente, los datos recabados fueron analizados a través de una constante confrontación con el marco teórico-conceptual, en pos de cumplimentar los objetivos propuestos. Mi intención consistió en alcanzar una intensa y compleja comprensión de las políticas habitacionales, sus circuitos burocráticos y sus hendiduras, las relaciones sociales que se tejen y la constante interrelación que estas políticas tienen con otros proyectos urbanos de mayor envergadura en la Ciudad de Buenos Aires.

Las primeras motivaciones del andar etnográfico

La investigación que emprendí fue motivada, en gran parte, por mi lugar de trabajo. Desde hace unos años me desempeño como empleada de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Al principio estuve dentro de una oficina llamada Instituto de Investigaciones donde se indagaban diversos temas –migrantes, violencia institucional, políticas de vivienda, etc-. Luego esa oficina se disolvió y me integré a un área – en la que hasta hoy continúo- centrada en las políticas de vivienda de la ciudad. Mi trabajo se basa fundamentalmente en la recepción de demandas de personas de bajos recursos en relación a su “derecho a la vivienda”: acceso a un inmueble mediante programas y/o operatorias del Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante IVC), reubicación y/o adjudicación de una vivienda en las villas de emergencia, mejoramiento de los inmuebles, entre otros reclamos. También realizo visitas de campo a distintas zonas de la ciudad donde habitan personas de bajos recursos económicos (complejos habitacionales, asentamientos, villas, conventillos, casas

tomadas, etc.). Todo ello requiere pedidos de informes a los organismos competentes – Instituto de Vivienda, Ministerio de Desarrollo Social, entre otros-, y la elaboración de resoluciones administrativas e informes.

El contacto directo con los funcionarios estatales (arquitectos, asistentes sociales, gerentes, empleados, etc.) me permitió presenciar la relación entre estos agentes y los habitantes de los barrios pobres. La observación de ciertos organismos públicos posibilitó desentrañar cómo la lógica burocrática se relaciona con dispositivos de poder, mediante los que la acción pública incide en las condiciones de vida de los habitantes de las villas.

Conseguí “estar allí”, dentro de las oficinas y en las villas, en las reuniones que se hacían entre funcionarios del gobierno y la gente, y mantener conversaciones informales con los habitantes. Tuve oportunidad de tener un acercamiento directo con la documentación etnográfica: leyes, normas, reglamentos, resoluciones internas, actas de directorio, versiones taquigráficas, etc.

De modo que la aproximación al tema me permitió -mediante la mirada etnográfica- una revisión crítica de aquellas prácticas que llevan a cabo las agencias estatales encargadas de implementar políticas urbanas habitacionales, así como sus cosmovisiones. Particularmente comencé a indagar cómo se configuran estas rutinas en virtud de una red específica de interdependencias (Elias, 1996) en que los agentes estatales se encuentran atravesados por valores culturales y modos particulares de concebir e interpretar las diversas formas de organización de la vida cotidiana, la “vivienda y la “urbanización”.

Observé que las configuraciones de los funcionarios y empleados diferían de las formas de entender el *habitar* de los moradores de estos espacios, entrando en permanente conflicto la relación entre ambos grupos. Ello me llevó a investigar el modo en que la implementación de los programas de urbanización en villas de emergencia – apertura de calles, liberación de manzanas, proyectos de loteo, relocalizaciones de viviendas- son percibidos por los habitantes más como una necesidad creada e impuesta por el gobierno local que como una demanda de la propia población.

Cuando el campo se me abrió hacia otras posibilidades y comencé a conocer otros barrios, menos visibilizados o invisibles, observé que en estos lugares se exacerbaba la utilización de mecanismos ligados a la “deshumanización” de los habitantes, a través de la precariedad y la incertidumbre. Las políticas habitacionales implementadas tendían al ejercicio de la violencia, cuyas marcas de sufrimiento, miedo y dolor atravesaban la vida cotidiana de los habitantes.

Todo esto inevitablemente me llevó al análisis de las múltiples manifestaciones de la violencia (estructural, simbólica y cotidiana) que se presentan en estos espacios. Desarmar estas violencias, algunas más sutiles que otras, me permitió descubrir que mi trabajo de investigación no podía centrarse únicamente en los problemas habitacionales, sino que lo urbano se encuentra estrechamente vinculado con las relaciones sociales desiguales y de poder que se tejen en torno a éstos.

De algún modo, mi intención –o mi desafío- fue plantear que situarse en medio de la violencia mediante la investigación y la escritura –en un complejo entramado de identificaciones y desidentificaciones con aquellos actores que están sometidos a la violencia- nos lleva inevitablemente a una metodología de la resistencia (Price, 2001). Siguiendo a Bourgois (1995), la escritura antropológica puede ser un espacio de resistencia, si en lugar de encantar, está dispuesta a desnudar la complejidad de los universos que estudiamos. Parte de mi desafío **es proponer nuevas respuestas a viejas preguntas, o en mejor de los casos, llamar la atención sobre otras preguntas posibles que nos ayuden a comprender por qué las políticas habitacionales continúan siendo un problema social.** De este modo, problematizaremos el abordaje que comúnmente aparece en relación a estas políticas, vistas como solución o tratamiento, deteniéndonos –fundamentalmente- en los efectos que éstas producen.

Mi doble identidad

Dos años antes de que presentara mi proyecto de investigación en la Facultad de Filosofía y Letras, comencé a adentrarme en el análisis de las políticas habitacionales que implementaba el IVC. Los primeros planteos de mi trabajo devinieron de una tradición antropológica más vinculada al abordaje político y jurídico en el cual me había formado en los últimos años de la carrera de grado de antropología, y desde cuya perspectiva trabajé mi tesis de licenciatura.

En ese momento aún me interesaba abordar una institución estatal, constituida por grupos políticos que legitiman socialmente sus propósitos. Mi objetivo también consistía en centrar el análisis en las normas y reglamentos que organizaban la institución, los procedimientos y las prácticas de los grupos que la integraban (Tiscornia, 2008). Durante el “viaje etnográfico” que fui trazando, se fue ampliando el campo y lo fui redefiniendo: ya no estaba solamente circunscripto al análisis de una determinada institución, sino que el recorrido por los distintos espacios habitacionales de la pobreza, me llevó a extender la mirada antropológica y advertir que las políticas de vivienda social de la ciudad no solamente se inscriben en una determinada institución, sino que se relacionan con políticas más amplias de constitución del espacio público. Esto también coincidió con mi aproximación a temas más vinculados con la antropología urbana, donde recién me insertaba.

Al mismo tiempo, a través del trabajo etnográfico realizado en ciertos barrios me encontré con que -lejos de ser Buenos Aires una ciudad dividida en fragmentos- existe en ella un tejido de relaciones interdependientes. Es en esta interrelación donde los lugares se tornan conflictivos, con prácticas que se entremezclan, se enfrentan, se tensionan y conviven en el mismo espacio urbano (Giglia, Duhau. 2008:34).

Por otro lado, mi trabajo de investigación estuvo atravesado por mi doble rol, por un lado, como antropóloga de la Universidad de Buenos Aires, y por otro como empleada de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. El encontrarme inserta laboralmente en este organismo me facilitó el acceso a documentación escrita del Instituto de Vivienda y de otros organismos vinculados a la problemática habitacional, a una extensa normativa (histórica y reciente) relacionada con el tema, a versiones taquigráficas de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y principalmente, me permitió –como ya fue mencionado- conocer los espacios habitacionales de la pobreza en la ciudad.

Sin embargo, mi trabajo en ese organismo también resultó una dificultad⁸ para la interlocución con los habitantes de estos barrios y sobre todo, con los empleados del IVC, ya que la DP es un órgano de control de los organismos gubernamentales y entre ellos, desde el área donde me desempeñé, se controla –entre otros- al IVC. En este sentido, fue con pocos empleados con los que pude buscar atajos y contactos para

⁸ Véase Sabrina Frederic (1998).

relacionarme como antropóloga, ya que, por mi lugar de trabajo, les generaba cierta “desconfianza” brindarme información. Si bien esto al principio me aparecía como un obstáculo, opté por constituir a esta situación en un dato para la investigación e incorporarla al análisis, ya que me permitió significar la interrelación entre los distintos agentes administrativos, y la relación entre éstos últimos y los habitantes de los barrios: la falta o imprecisión de la información, la incertidumbre y las distintas visiones acerca del entender e interpretar el *habitar*⁹. De este modo, lo que en un principio me resultaba un obstáculo comenzó a convertirse como una ventaja para el desarrollo de la investigación.

El trabajo como empleada en la DP también influyó en la forma de mirar los problemas sociales, ya que permanentemente debía desnaturalizar la perspectiva jurídica que se utilizaba para analizar los temas habitacionales y poder construir mi propia visión como antropóloga. Tuve que realizar un continuo trabajo de extrañamiento, ya que yo misma me vi atrapada en una escritura que reproducía de alguna manera el discurso jurídico. Es decir, poder separarme del lenguaje generalista basado en todo aquello que “no hace el Estado y debiera hacer”, o del incumplimiento de las normas formales y universales, y poder analizar en cambio la trama de relaciones sociales, donde individuos y grupos circulan, negocian y se confrontan en un proceso de producción del espacio, que sería más el resultado de esas relaciones sociales, políticas y de poder, que de la aplicación universal de las normas (Eilbaum, 2005: 136).

El viaje etnográfico

Mi trabajo etnográfico no se circunscribe a un barrio marginal, ya sea una villa de emergencia, asentamiento o complejo de viviendas de interés social, sino que atraviesa todos estos lugares, lo cual es producto de los desplazamientos que fui realizando a lo largo de la investigación.

Trazar mi propio *viaje etnográfico* a través de estos desplazamientos, me dio la posibilidad de romper con ciertos campos delimitados que me planteé previamente al desarrollo del trabajo en el terreno. Primero me centralicé en una institución burocrática y las prácticas y costumbres que revelaran un acceso desigual a las viviendas sociales. Los recorridos por estos lugares me llevaron a indagar acerca de la tensión entre el

⁹ Retomo el concepto de habitar utilizado por Giglia, Duhau como un proceso de significación, uso y apropiación del entorno que se realiza en el tiempo y que se construye continuamente. (2008: 22)

espacio público –concebido como estrategia de ordenamiento y planificación de la ciudad- y las múltiples formas de apropiación de éste por los diversos sectores sociales.

La labor etnográfica se basa principalmente en los diferentes *campos* de trabajo, entendidos no como “emplazamientos”, sino como la red de relaciones que como investigadora he construido sobre la base de mis propios desplazamientos. Estos aluden a los efectos de *movimiento* analizados por James Clifford (1999) o *práctica de viaje* que pone de relieve actividades realizadas por personas en distintos lugares, histórica y políticamente definidos. El autor considera al trabajo de campo como una “práctica de viaje”, en tanto favorece una apertura de las posibilidades actuales, una extensión y una complicación de los senderos etnográficos. Cuestiona la forma clásica de realizar trabajo de campo y sostiene que así como cambian los viajeros y los lugares de investigación de la antropología en respuesta a los cambios geopolíticos, así también debe cambiar la disciplina (19:1999).

Los primeros pasos de mi etnografía se iniciaron en el año 2001 en un complejo habitacional construido hacía aproximadamente diez años por la entonces Comisión Municipal de la Vivienda (C.M.V.) –actual IVC¹⁰- en la villa 6 (Barrio Cildañez) de Lugano. Mi trabajo en el Instituto de Investigaciones dentro de la Defensoría del Pueblo me dio la posibilidad de realizar mi primer acercamiento. Para llegar a este complejo –dentro de la villa- tuve que recorrer parte del barrio junto a mis compañeros de trabajo. Si bien era la primera vez que circulaba por un barrio marginal de la ciudad, el “estar allí” me resultó familiar: cuando era niña, los fines de semana acompañaba a mi madre, que era asistente social y visitaba frecuentemente los barrios marginales de la urbe para realizar informes sociales a los padres de los alumnos de la escuela donde ella trabajaba. Desde entonces, lejos de percibir estos espacios como enclaves impenetrables y peligrosos, yo los experimentaba como cotidianos.

Este primer trabajo que realicé se basó en denuncias de los vecinos del complejo por irregularidades relativas al estado y el costo de las viviendas que le fueran adjudicadas –cuotas elevadas y vicios constructivos (filtraciones, rajaduras, derrumbes de cielorraso y la presencia de groseras fallas constructivas en las unidades, producto de

¹⁰ El Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue creado en el año 2003. Anteriormente se lo denominaba Comisión Municipal de la Vivienda. Es un organismo público encargado de otorgar viviendas de interés social en complejos habitacionales construidos por este, planes de urbanización en villas de emergencia, créditos hipotecarios, etc.

la mala calidad de los materiales empleados, así como de la falta de mantenimiento y conservación de los edificios, por parte de la C.M.V), etc.-.

El trabajo se basó en una encuesta cuantitativa a todos los habitantes del complejo, que pretendía relevar su situación socio económica y alcanzar un conocimiento fehaciente de las reales posibilidades de pago de las cuotas mensuales fijadas por la autoridad de aplicación. Este primer acercamiento, más allá del relevamiento censal, me permitió observar como vivía la gente en estas viviendas. Una de las cosas que más me llamó la atención fue cómo estos habitantes, que habían aspirado al “ascenso social”¹¹, recordaban con nostalgia -y muchas veces con arrepentimiento- a sus viviendas dentro de la villa:

“Nosotros antes estábamos mejor porque mis hijos tenían un espacio al aire libre para jugar, yo tenía un patio con gallinas... en un departamento no tenés espacio además esta lleno de humedad, se inunda...”

Otro habitante decía: *“...nosotros antes en la villa teníamos nuestro espacio, podíamos conversar y ayudarnos entre los vecinos cuando lo necesitábamos...eso cambió...además mirá como estamos viviendo, se nos inunda todo el departamento, el techo del baño está roto y cae agua...es un desastre...”*

También me resultó impactante el hecho de que estas viviendas recientemente construidas estaban casi abandonadas por el Estado¹². Durante todo el proceso etnográfico emprendido durante estos años me encontré con percepciones similares de los habitantes de los complejos, sobre todo aquellos que habían sido trasladados hacía poco tiempo. Del mismo modo, esta “aproximación al campo” motivó una de mis primeras indagaciones en cuanto a la relación entre las prácticas y costumbres de los habitantes de estos barrios y la forma de construir y concebir “cómo tiene que vivir un pobre” para los agentes del Estado, encargados de otorgar viviendas de “interés social”.

¹¹Históricamente las políticas habitacionales han sido concebidas desde una perspectiva evolucionista y “progreso social”: del asentamiento a la villa, de la villa al Núcleo Habitacional Transitorio y de éste último al complejo habitacional.

¹² Estos departamentos adjudicados por la entonces Comisión Municipal de la Vivienda al momento de realizar la visita, no se encontraban escriturados, dependiendo de ese organismo el mantenimiento de los edificios. Esto sucede en la mayoría de los complejos habitacionales construidos por el Estado, ya que gran parte de las viviendas no se encuentran escrituradas, incluso en edificios construidos hace aproximadamente 30 años –por ejemplo el Complejo Habitacional Soldati-.

Luego del relevamiento realizado en ese complejo habitacional, realicé otro en el mes de septiembre del 2003–también en el marco de mi trabajo en la DP¹³- en un asentamiento poblacional¹⁴ llamado “Villa o Aldea Gay”, ubicado detrás del pabellón II de Ciudad Universitaria en el barrio de Núñez. Este relevamiento pretendía analizar las condiciones de vida de los habitantes y sobre todo obtener información acerca del estado de la salud y su relación con la falta de los servicios básicos –agua, luz, electricidad, recolección de residuos. Muchos de sus habitantes padecían enfermedades de transmisión sexual, incluso algunos de ellos- por las precarias condiciones en que se encontraban- fallecieron.

Este asentamiento tenía peculiaridades que lo diferenciaban de las villas de emergencia e incluso de otros asentamientos, ya que no existían calles ni pasillos y tampoco las viviendas estaban una al lado de la otra. Al barrio se ingresaba por un camino de piedras o restos de material de desecho y de construcción y luego, casi llegando a las primeras viviendas, había un camino de tierra lleno de arbustos y árboles. Las casas se ubicaban irregularmente entre los árboles y no eran fáciles de encontrar “a simple vista”. Desde una altura más elevada, no se veían y se observaba un cabo a orillas de Río de La Plata. Las viviendas eran precarias, hechas de chapas, maderas, nylons y material remanente.

Este fue uno de los primeros registros de campo y a la vez uno de los que más me conmovió y me envolvió en un mundo que no había explorado hasta el momento: **el de los lugares invisibilizados de la ciudad**. Los moradores del asentamiento habían vivido –la gran mayoría- en la calle, en una extrema marginalidad y encontraron en ese lugar un espacio donde habitar, construir sus casillas, armar su vida cotidiana y entablar lazos de convivencia con otras personas. A través de las historias contadas por los habitantes se imprimía un circuito encadenado de marginalidades: por su condición sexual, por su trabajo, por el lugar donde habitaban y porque la mayoría de ellos eran “de la calle”.

¹³ Esto coincidió con la reestructuración de la Defensoría del Pueblo: de trabajar en oficina llamada Instituto de Investigaciones comencé a realizar tareas en otra “recién creada” de vivienda social.

¹⁴ La diferencia etimológica entre asentamientos poblacionales y villas de emergencia se basa en que estas últimas son reconocidas “oficialmente” por el Estado, en tanto se implementa un Plan de Urbanización y Radicación de las mismas. Respecto a los asentamientos, la intervención es visible sobre todo cuando quieren “desalojarlos” circunscribiendo esa intervención a programas subsidiarios para irse del lugar y no apuntando a su radicación.

Una vecina del barrio contaba: “...Yo vine acá cuando me junté con mi marido. El ya vivía acá (...) cuando vino unos chicos amigos lo trajeron, eran unos chicos gay, unos chicos que andaban en la calle, lo trajeron el se hizo una casita (...) la mayoría eran gays, eran todos chicos que vivían en la calle, que paraban en el Obelisco y uno fue trayendo a otro, al otro y al otro. Había chicos solos que no eran gays, que eran hetero y ahí ya empezaron a entrar aparte de los gays las familias (...) La mayoría están acá porque están con sus parejas. Las parejas trabajan con el cartón y dos o tres que ejercen la prostitución...” (13 de septiembre de 2003)

En este primer acercamiento también pude descubrir cuestiones fundamentales que para sus habitantes signaron de algún modo la historia del lugar. En sus relatos surgía como un “acontecimiento” un desalojo violento ejercido por las fuerzas policiales en el año 1998.

Un habitante manifestaba: “fue un desastre...aprovecharon un fin de semana largo que llovía, no había facultad, no había nada y vinieron los de la municipalidad, las topadoras... Ellos mismos entraban a las casas y sacaban las cosas...nosotros en ese momento no estábamos... nos vinieron a avisar...Cuando yo vine a ver mi casa me encontré que estaba toda derrumbada, prendida fuego. Pregunté por mis cosas y justo un vecino había podido sacar alguna ropa mía y de mis hijos, fue lo único que me pudieron sacar...” (13 de septiembre de 2003)

Sus habitantes también marcaban una diferencia entre los primeros pobladores, de la época previa al desalojo, y los que se instalaron posteriormente, cuando la mayoría de los habitantes volvieron al lugar y el asentamiento fue repoblándose por nuevas familias. Una habitante comentaba: “...antes podías salir de tu casa y dejabas tu casa abierta, te ibas dos días y vos encontrabas tus cosas como las dejaste. Hoy por hoy no podés hacer eso, porque vos dejaste tu casa abierta y volviste y no encontrás, hasta lo más tonto se lo roban. Antes la gente que vivíamos antes no permitíamos que hubieran robos... Era una unión que había que hoy por hoy es difícil. Antes la relación entre las familias y los gays era igual. Podíamos tener una pequeña discusión así, de no hablarnos por una semana, pero jamás llegábamos a tener conflictos de que alguien termine en un hospital como ahora”.

El trabajo de campo en este asentamiento y sobre todo el primer desalojo al que fueron sometidos me llevó a reconstruir las diferentes formas de ocupación de asentamientos fiscales y/o privados en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. También a indagar los procedimientos utilizados por parte de los aparatos administrativos del Estado donde aún -en plena democracia- la topadora pasaba por encima de la gente como *modus operandi* para desalojar a los sectores populares de la ciudad.

Esto se me presentaba en la investigación como un *continuum* de prácticas rutinizadas en diferentes momentos históricos y contextos políticos, lo cual inevitablemente me llevó a revisar una amplia bibliografía relacionada con los procesos de erradicación impulsados durante la última dictadura militar (1976-1983)¹⁵, para poder así compararlos con los procesos actuales de “relocalización” y/o “urbanización”.

Esta aproximación al campo me permitió enriquecer -en gran medida- la labor etnográfica, sin embargo me encontré con un obstáculo: las personas me reconocían como empleada del organismo y no como investigadora. Esto me llevó a adoptar otras estrategias de acceso al campo, de manera de ampliar la visión. Fue así que inicié mi trabajo en dos asentamientos poblacionales urbanos. En ellos mi carta de presentación pudo ser la de antropóloga que investiga en la Universidad de Buenos Aires, lo cual me permitió reformular el campo empírico y el abordaje teórico.

Sabemos que las posibilidades de sistematizar y analizar la información son resultado del establecimiento de redes de relaciones con los actores que intervienen en cada campo, y también de la reflexión sobre el material y los discursos en análisis. Es decir, los efectos de desterritorialización del yo del investigador a partir del trabajo en los distintos campos me permitieron, en algunos casos, ser reconocida como una par y en otros, como una empleada de la Defensoría del Pueblo.

La “Aldea Gay” fue el puntapié inicial para comenzar a realizar trabajo de campo en este tipo de asentamientos. Así fue como retomé, en abril de 2006, mi etnografía en este barrio y también en otro asentamiento denominado “Rodrigo Bueno – Costanera Sur” que se halla emplazado en la zona costera de la ciudad, al lado de la Reserva Ecológica de la Costanera Sur.

¹⁵ Ver Bellardi , M; De Paula, A. 1986; Ozlak, 1991; Blaustein, Eduardo (2006).

Lo que me motivó principalmente a realizar trabajo de campo en el asentamiento de “Rodrigo Bueno” fue que aparecía en la agenda pública como un lugar que fue “usurpado” en terrenos de la Reserva Ecológica y que ello coincidía con el proceso de renovación urbana de Puerto Madero y de la Costanera Sur. El 27 de noviembre de 2003 aparecía publicado en el diario La Nación que: *“El asentamiento precario que se levanta sobre terrenos usurpados a la Reserva Ecológica porteña, en la Costanera Sur crece día tras día. Así lo admiten los propios habitantes del lugar y funcionarios porteños, que incluso confirmaron a La Nación que los usurpadores cuentan hoy con electricidad, agua potable y cloacas provistas por el Gobierno de la Ciudad”*. A partir de este artículo comencé a analizar la accesibilidad que tienen los habitantes de estos asentamientos al espacio urbano. También cómo a través de ciertas categorías jurídicas estos sujetos son construidos como “usurpadores” u “ocupantes ilegales” para justificar procedimientos tendientes al “desalojo”.

A partir de la etnografía en estos barrios pude comprender la relación intersubjetiva entre los funcionarios del Estado y sus habitantes, atendiendo al lugar social que se les confiere: si el Estado alternativamente los exalta o invisibiliza según su conveniencia, coyuntura o aspecto que se recorte de ese grupo (por ejemplo, considerarlos “usurpadores” del espacio público).

En el devenir de mis desplazamientos me encontré con dos *acontecimientos* en los que el Estado impulsó el desalojo de los habitantes. En el caso de la “Aldea Gay” se produjo lo que podríamos llamar un segundo desalojo. El lugar fue “vaciado” para realizar una obra pública¹⁶. En cambio, en el asentamiento “Rodrigo Bueno” sus habitantes aún permanecen en el lugar, pero fueron objeto de una política de “desalojo” que hasta el momento el Estado no pudo lograr con “éxito”.

Para concretarse los “traslados” de los habitantes, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires creó una operatoria a través de dos decretos reglamentarios. Los procesos que llevaron a la creación de estos instrumentos jurídicos pueden comprenderse, siguiendo a Marshall Sahlins (1997), como “estructuras de la coyuntura”: una serie situacional de relaciones, cristalizada a partir de las categorías culturales y operativas, y donde entran en juego los intereses de los actores.

¹⁶ Estas obras se basaron en la construcción de un “Parque Natural”.

Estos “acontecimientos” relevados durante mi etnografía a través de entrevistas -espontáneas, estructuradas y en profundidad-, y actos conversacionales, me permitieron reconstruir las visiones y las versiones de los distintos actores, tanto las de funcionarios del Gobierno de la Ciudad como las de los habitantes de estos asentamientos. Una funcionaria, encargada de ejecutar las operatorias en ambos barrios argumentaba: “*esto no es un desalojo sino que es un traslado (...) el proyecto de darles el terreno en la provincia y la plata se rompió hace quince días (...) es más fácil para el gobierno darles plata (...) las obras nos están apurando (...) nunca los presionamos...*”¹⁷. Las percepciones del “desalojo” por parte de los habitantes fueron diferentes de acuerdo a la experiencia vivida anteriormente. Por ejemplo un habitante de la Aldea Gay decía: “*a mí me dijeron que si no firmaba la declaración jurada me iba a pasar la topadora*”, mientras que otro vecino refería: “*tuvieron buen trato con nosotros... nos prometieron que no nos iban a sacar de la misma manera...*” (refiriéndose al desalojo violento ocurrido en el año 1998).

Por otro lado, en un diálogo entre los funcionarios de gobierno y los vecinos del asentamiento Rodrigo Bueno se expresaba:

Funcionaria: “no hay voluntad del gobierno de hacer un desalojo por la fuerza a nadie”

Vecino: “entonces igual esto es un desalojo”.

Funcionaria: “esto es un traslado voluntario...”

Podría decirse que el análisis de estos hechos concretos sirve como disparador para analizar la densa trama de acontecimientos, elementos estructurales y acciones particulares de las personas que los sostienen (Sahlins, 1997). Como también indagar acerca de las formas sociales y los actos habituales que configuran los actores, tanto en los procedimientos utilizados por los funcionarios como en los comportamientos concretos de los habitantes de estos barrios.

A través del trabajo de campo realizado en los asentamientos poblacionales analizo una nueva modalidad de apropiación y uso del espacio urbano en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Este análisis está centrado en los procesos informales de

¹⁷ Villa Gay, abril de 2006

“ocupación” de terrenos por parte de sectores de bajos recursos económicos y en su relación con las políticas de planificación de la ciudad. (Lekerman, 2005).

Mediante las prácticas de viaje observé como vive la gente, los materiales con que se encuentran hechas las viviendas, los lugares donde se construyen y sobre todo la relación en tensión constante entre las personas que integran instituciones estatales y los habitantes de los barrios.

Mirta (habitante de una villa): *“me están construyendo una casa más chica de la que tenía, me queda una pieza de 4 m2 donde no me entra ni un mueble ni una cama... Tengo un comedor demasiado grande y solo dos piezas, ¿dónde vamos a entrar las doce personas?”* .

Empleado del IVC: *“es lo que se pudo hacer en ese espacio, no queda otra..no puedo modificarlo..Además tenés más espacio que antes.”*

Mirta: *“si, pero me sacaron el patio, no tengo ventilación... es volver a vivir hacinados... yo no puedo dormir con mis hijos... ¿tengo derecho a tener privacidad, porque?, ¿no tengo derecho a tener una casa mejor por ser pobre?, así prefiero tener como antes...”*¹⁸

A través de esta etnografía descubrí creencias, normas, valores, costumbres, concepciones, modos de percepción del mundo y formas de decir de los diferentes actores que integran las agencias estatales encargadas de implementar políticas urbanas habitacionales.

Desde los discursos de poder pareciera ser del “orden de la naturaleza” que los “pobres” deban ser despojados de todo lugar “bello”, “estético” y culturalmente aceptable y que habiten en casas hechas con materiales desechables, se asienten en lugares degradados, zonas periféricas o se conformen con espacios meramente funcionales, que cubran las necesidades básicas para su autoconservación.

Los habitantes que construyen “sus” viviendas en las denominadas “villas de emergencia” atraviesan un laberinto burocrático a través de prácticas de urbanización instrumentadas por el Estado en las que se encarnan las políticas de acceso a una

¹⁸ Los nombres de los habitantes que aparecen a lo largo de la tesis fueron deliberadamente cambiados y sus direcciones omitidas, por respeto a las condiciones de anonimato que requirieron algunos entrevistados, y que hicimos extensivas al resto.

“vivienda social”. Para acceder a una mejora de las condiciones habitacionales -ya sea adjudicación de viviendas nuevas en conjuntos habitacionales construidos por la administración, como traslados a inmuebles adecuados-, las personas deben ingresar al circuito administrativo. Esto implica inscribirse en el organismo, ser relevados a través de un informe socio ambiental y técnico y luego ser evaluados por los agentes para resolver la problemática habitacional. Los empleados y funcionarios de la Institución emplean una serie de micro decisiones administrativas –relocalizaciones en lugares inundables y pequeños, reubicaciones transitorias, construcción de viviendas sin terminar, etc.

Una vecina de una villa cuenta: *“la Comisión (CMV) me reubicó en una casa que está peor que la que teníamos, no tiene baño, hay una sola habitación y somos seis personas (...) mi otra casa tenía baño, cocina comedor y un cuarto (...) me sacaron de ahí, no me dieron el departamento y donde vivimos con mi familia es un desastre”*.

En toda organización burocrática, se construye una definición precisa del objeto, generando un expediente en cada caso. Sin embargo, hay un espacio de acción de los empleados del IVC, quienes toman decisiones sobre la vida de las personas que muchas veces mas bien se basan en concepciones y creencias acerca de donde “debe residir un pobre” antes que en las necesidades y prácticas de las personas.

En este sentido, retomo el análisis que realiza Darío Melossi desde una perspectiva reflexiva del Estado. El autor señala que “hacer el estado” significa explicar la unidad y la razón de ser de una cantidad y variedad de oficinas, reglas, empleados, políticas que tengan en común una calidad estatal, elaborado todo ello por personal legal especializado: abogados, magistrados de los tribunales superiores y burócratas gubernamentales. Sostiene que el asunto no está en que “el estado ‘hace’ o ‘deja de hacer’, en cuanto fue ‘creado’, o en lo que realmente ‘es’. Se trata, en cambio, de grupos, de organizaciones y de individuos, así como de otros actores sociales, que tienen fundamentos para sus propias acciones” (1992:19). Asimismo, refiere que este concepto de Estado no es aplicable a cada sociedad sino que pertenece a tradiciones intelectuales distintas que están empotradas en situaciones históricas diferentes.

En el transcurso del trabajo de campo observé las interpretaciones nativas de aquellos que piensan, hacen y viven la política. El Estado aparece día a día en la vida de

las personas y es vivenciado de maneras diversas. El *habitar* adquiere diferentes formas en las villas de emergencia y complejos habitacionales, tanto para los pobladores como para los agentes estatales. La “vivienda social” no es simplemente una vivienda social: es la vivienda ocupada, negociada, adjudicada, tomada en posesión legal, escriturada, prestada, robada, alquilada, vendida. Parece tratarse, entonces, de una historia de variación continua: las personas van y vienen, pasan de la ilegalidad a la legalidad, y viceversa (A. Borges, 2004).

La diversidad que adquieren las formas de habitar se relaciona con las diferentes formas de vivenciar al Estado. Unos piden con el cuerpo –mediante la ocupación de terrenos, viviendas, lotes-, otros piden a través de los líderes locales, algunos dan porque tienen un empleo en la política, otros realizan el trámite burocrático para obtener una vivienda. Esto me llevó a considerar que la “vivienda” termina constituyéndose como un objeto de intercambio que circula entre los funcionarios estatales, los líderes políticos y la población que habita en dichos barrios. Dentro de este marco, las políticas urbanas habitacionales constituyen una frágil administración de bienes construidos y, al mismo tiempo, de bienes abundantes y escasos: la arbitrariedad en el uso de prácticas y discursos, relacionados con las políticas habitacionales, resulta en recursos jurídicos y políticos a disposición del Estado (B, Santos, 1983) en tanto la “vivienda social” se convierte en un recurso que el Estado *da*, pero no *da* para todos.

La disposición de recursos como las tierras habilita que sus agentes se apropien de la vida cotidiana de los habitantes y decidan dónde y cómo debe vivir la gente. Ante los reclamos de la población los empleados municipales argumentan que “*es lo mejor que pueden hacer por ellos*” amparándose en que están dando soluciones (aunque la mayoría de estas no son sustentables), y pierde validez la palabra de los actores que reclaman mejores condiciones de vida. Esto legitima que estos sectores de la población sean arbitrariamente desplazados, relocalizados en viviendas alejadas de su entorno o del espacio urbano donde desarrollan su vida cotidiana (trabajos, escuela, redes de asistencia y sociales, etc). Ello varía en virtud de quienes tienen herramientas o recursos (como el acceso a la información) para escuchar sus reclamos ante el Estado. Mientras que otros, con muy pocas posibilidades de denuncia, son quienes sienten más vulnerados sus derechos.

En esta línea de análisis, el trabajo etnográfico me permitió advertir que las prácticas vinculadas con la construcción y adjudicación de viviendas sociales, y con las urbanizaciones de las villas de emergencia revelan que el acceso a una vivienda se produce en virtud de la posición que ocupan las personas dentro del barrio, villa o complejo habitacional y de las redes de relaciones que se tejen. Mientras en un sitio se otorgan viviendas, en otros se está urbanizando, en algunos se está erradicando y en otros se está relocando. De esta forma, los individuos investidos de autoridad por el Estado (Melossi, 1992) implementan políticas urbanas habitacionales basadas en relaciones de poder en que el “acceso” a una vivienda se convierte en algo inacabado, pues la *deuda* de una y otra parte – la población y los agentes estatales- resulta necesaria para la continuidad de estas relaciones, construidas como relaciones de poder (A. Borges, 2004).

Implicancias afectivas de la etnografía

El modo de narrar y capturar situaciones durante el trabajo de campo estuvo constituido por registros en que la emoción y la corporalidad organizaron la explicación de ciertos acontecimientos y situaciones etnográficas. Para conocer y comprender ciertos problemas sociales inevitablemente entran en juego las pasiones del antropólogo, su participación activa y compromiso (Elias, 1990). Me interesa resaltar en este apartado las implicancias afectivas de un investigador durante el trabajo etnográfico, destacando esta “cara oculta” del campo (Ghasarian, 2002), en la que la sensibilidad personal y las emociones constituyen una dimensión fundamental en el proceso de la investigación. De modo que expondré las implicancias vinculadas a la sensibilidad en el momento de realizar trabajo de campo en estos barrios, y me referiré a la corporalidad del antropólogo como dimensión explicativa de la labor etnográfica.

Mientras me encontraba realizando la investigación en las distintas villas de la ciudad, aquellas denominadas “oficiales” o “reconocidas por el Estado”, comencé a interesarme también por aquellos asentamientos de los intersticios de la ciudad, aún invisibles para mí. Comencé a tener conocimiento de la presencia de estos últimos ante situaciones puntuales, ya sea porque ingresaban como denuncias en mi lugar de trabajo o porque aparecían publicadas situaciones de desalojo en algunos medios gráficos.

Reconozco que me sentí seducida por descubrir estos lugares “ocultos” y entender por qué no eran un problema social para la agenda pública, pero sobre todo lo que me movilizaba por conocerlos con cierta urgencia, era que en cualquier momento iban a ser desalojados y que las voces de sus habitantes aún no habían sido escuchadas. De algún modo esto me recordó a aquello que solían hacer los antropólogos clásicos, quienes realizaban etnografías de la urgencia para salvar la memoria de las culturas en vías de desaparición (Ghasarian, 2002:10). Será por eso que me encontré realizando más en profundidad trabajo de campo en las villas Rodrigo Bueno y la Aldea Gay que, como analicé, fueron objeto de una política de desalojo, y -más adelante- comencé a interesarme por hacer trabajo de campo en los asentamientos afectados a la Cuenca Matanza-Riachuelo mediante procesos de relocalización¹⁹. Incluso (junto a otras colegas) fui convocada por una jueza de la justicia porteña para realizar una suerte de *antropología urgente* en un asentamiento precario de Villa Soldati denominado “La Veredita”, que el Poder Ejecutivo porteño se aprestaba a desalojar sin una contrapartida habitacional²⁰.

Cuando tuve oportunidad de conocer estos asentamientos me interesaba intentar que los relatos invisibilizados de sus moradores, encontraran sentido en un contexto y momento determinado. Mi insistencia estaba determinada por el deseo -que de algún modo intentaba transmitir a los habitantes- de que sus voces “ocultas” sean escuchadas, que ciertas prácticas arbitrarias efectuadas por funcionarios estatales sean resistidas, de que sus moradores lucharan por permanecer en los barrios construidos por ellos en donde armaron su vida cotidiana. Como señala Lila Abu-Lughod (2008) siempre somos parte de lo que estudiamos y, de un modo u otro, al definir las relaciones con las que indagamos tomamos postura. En este sentido, la etnografía, al reconocer el valor del conocimiento basado en la experiencia desafía los presupuestos de la neutralidad del saber científico, el “carácter parcial, histórico y no universal del conocimiento e incluso de la misma razón” (Flax 1987), revelando al mismo tiempo situaciones de marginalidad y sufrimiento, así como estrategias y tácticas de resistencia al poder. De modo que mis motivaciones personales no siempre concordaban con las posiciones de los habitantes de estos barrios, quienes muchas veces adoptaban estrategias que no necesariamente apuntaban a su permanencia en el lugar. Mi implicación en el trabajo de

¹⁹ Los procesos de relocalización de asentamientos afectados a la Cuenca Matanza Riachuelo no serán analizados en este trabajo, ya que aún la etnografía es muy incipiente.

²⁰ Carman, M; Yacobino, P; Lekerman, V (2011).

campo significó entonces—como diría Rabinow (1992)- comprenderme a mi misma dando un rodeo por la comprensión del otro, un trayecto que obliga al etnógrafo a aceptar el carácter situado de su conocimiento y el hacer antropológico.

Estos aspectos íntimos del trabajo de campo se conjugaron con otras categorías de percepción vinculadas con la relación cuerpo-mundo (Merleau-Ponty, 1997)), que no necesariamente puede ser traducida en términos lingüísticos. Michael Jackson (2010) argumenta al respecto, que es necesario adoptar la estrategia metodológica de tomar parte, sin motivo ulterior y de ponerse uno en el lugar de otra persona: habitar su mundo.

En la mayoría de los barrios donde realicé trabajo de campo fui acompañada por los vecinos, con quienes combinaba previamente un punto de encuentro. Me invitaban a ingresar a sus viviendas, sentarme con ellos para tomar notas sobre sus vidas, sus trayectorias habitacionales y sus encuentros cotidianos con empleados estatales, a quienes solicitaban materiales de construcción para mejorar sus viviendas, destapar los desagües cloacales, apuntalar techos o paredes, entre otras cosas. Me mostraban sus viviendas (influidos por mi lugar de trabajo) la precariedad de vivir sobre algún desagüe, con cables eléctricos colgando, al lado de algún basural, en medio del agua, sin ventilación y durmiendo toda una familia en una misma pieza. Me hablaban también de sus enfermedades y padecimientos, de modo tal que sus vidas eran desplegadas abiertamente mostrándome actividades que tenían relación con su esfera doméstica y privada (preparación de las comidas, crianza de los niños, lavado de la ropa, etc.).

También pude presenciar la relación desigual entre los empleados estatales y los habitantes, y cómo estos últimos expresaban sus sentimientos frente a ciertas prácticas burocráticas que ponían en juego sus hogares, sus vidas y sus cuerpos. El sentimiento de humillación de Estela cuando un funcionario le dijo “*mañana tenés que dejar tu vivienda*” porque tienen que liberar la calle, siendo relocalizada en una vivienda más pequeña o en peores condiciones habitacionales en la villa del Bajo Flores, el sentimiento de bronca e impotencia de Juan cuando le demolieron totalmente su inmueble sin avisarle y al ir a reclamar a una arquitecta del IVC, ésta le contestó que “*se habían equivocado*”. A su vez, me fue posible participar junto a los habitantes de cortes de calles ante ciertos reclamos, acompañarlos a reuniones con funcionarios estatales, o incluso compartir con ellos experiencias tan dramáticas y violentas como

caminar por los escombros de sus viviendas recientemente demolidas por el Estado, esquivar cables eléctricos, o juntar los huesos de un niño fallecido que había sido aplastado por el tren.

Estas y otras experiencias vividas durante el trabajo de campo, me permitieron entender que la participación así, se vuelve en un fin en sí misma, más que un medio para reunir información observada de cerca que será sujeta a interpretación en algún otro lugar, luego del evento. Participar corporalmente en las tareas prácticas cotidianas fue una técnica creativa que a menudo me ayudó a captar el sentido de una actividad y quebrar ciertos conceptos incorpóreos y descontextualizados. En este sentido, si bien la experiencia corporal que tuve en determinados lugares y acontecimientos seguramente fue diferente a las percepciones corporales de los habitantes e incluso de los funcionarios locales, resulta ser una actividad práctica que me permitió entender situaciones etnográficas más allá del entendimiento cognitivo y de las palabras (Jackson, 2010).

Algunos de los barrios por los que transité no me resultaban riesgosos y sabía que no corría ningún tipo de peligro, y quizás ilusoriamente en algunos creía que como me presentaba ante los demás como empleada de la Defensoría, nada podía sucederme, hasta inclusive lo utilicé como estrategia de protección. Sin embargo, en otros me encontré con ciertas percepciones corporales que se conjugaron con sentimientos de temor al “trabajar en las márgenes o entre lugares” (Fonseca, 2005) exacerbando esto de algún modo la distancia entre el investigador y el investigado. De este modo, mientras en determinadas situaciones etnográficas opté más por una observación distante, en otras tuve un profundo involucramiento con ciertos actores (ello influyó en mostrarme o no tomando notas y en la utilización de un grabador o cámara fotográfica). Tal como sugiere Holy (1984)²¹ involucramiento e investigación no son opuestos sino parte de un mismo proceso de conocimiento social.

Hasta aquí desarrollé el extenso camino etnográfico y auto-reflexivo sobre mis concepciones epistemológicas, las estrategias metodológicas puestas en práctica, las decisiones y los obstáculos con los que me fui encontrando; pero también sobre mi

²¹ Citado en Guber, Roxana (2001)

propia subjetividad en que la experiencia individual, la sensibilidad y la corporalidad formaron parte de mi labor etnográfica.

Capítulo II

Un análisis histórico de los procedimientos y prácticas burocráticas hacia los sectores populares

A lo largo de la historia, en la Ciudad de Buenos Aires surgieron diferentes modalidades de hábitat popular: los conventillos, los hoteles-pensión, las villas, las ocupaciones de inmuebles, los asentamientos y la situación de calle, y éstas se han constituido en formas precarias de acceder y habitar la ciudad. A su vez, han ido de la mano con políticas socio económicas más amplias y se han conjugado con distintas formas de intervención estatal en materia de política habitacional. En los próximos apartados analizaremos estos procesos en los diferentes períodos socio-históricos a fin de dar cuenta de ciertas prácticas burocráticas e institucionales de intervención.

En este capítulo realizaré un breve recorrido histórico teniendo en cuenta ciertas prácticas y costumbres burocráticas relacionadas con “hacer ciudad”. Se analizarán tanto las formas de alojamiento de los sectores populares como la implementación de las políticas habitacionales desplegadas en la Ciudad de Buenos Aires desde principios del siglo XX hasta la actualidad.

Nuestro interés se centra en comprender **cómo se han construido los problemas urbanos, y particularmente, de qué manera las formas de residencia de los sectores populares se constituyeron en un foco de atención para los agentes gubernamentales.** De este modo, el objetivo de este capítulo es analizar **de qué manera ciertas reminiscencias del pasado se encuentran enraizadas en rutinas institucionales actuales** y cómo han tomado forma ciertos dispositivos burocráticos y administrativos ligados a una política social destinada –en gran medida- a los sectores pobres que habitan en la ciudad.

Este capítulo se dividirá en dos partes, en la primera se realizará un recorrido histórico desde principios del siglo XX hasta la última dictadura militar (1976-1983), a fin de analizar las huellas que quedaron impresas en ciertas rutinas y costumbres de las instituciones burocráticas encargadas de implementar políticas habitacionales en la metrópolis. En la segunda parte, se explorarán las prácticas y procedimientos que se

implantaron en los sucesivos gobiernos democráticos, reconstruyendo las rupturas y continuidades institucionales.

PARTE 1

Desde principios del siglo XX a 1983: entre el disciplinamiento, el control urbano, las medidas higiénicas y la expulsión violenta

“Solo para el poderoso la historia es una línea ascendente donde la cúspide es siempre su hoy. Para quien abajo es, el quehacer histórico es un interrogante que sólo se responde mirando hacia atrás y hacia delante, dibujando así nuevas preguntas” (Marcos. En John Berger: “De A para X”)

En esta parte nos detendremos primero en el análisis de las prácticas y procedimientos de control urbano de raigambre higienista de principios del siglo XX a fin de indagar de qué manera éstas han dejado sus huellas en rutinas burocráticas, reeditando la “patologización” de la pobreza y la “moralización” de las pautas de vida de los sectores populares. Asimismo, se explorarán las políticas estatales desplegadas en las villas y asentamientos urbanos desde su surgimiento hasta la última dictadura militar.

El surgimiento de los conventillos: el disciplinamiento de las clases populares

Históricamente el espacio público se ha construido bajo dicotomías en las que fue imposible imaginar la convivencia entre los diferentes sectores sociales. Así fue como a fines del siglo XIX y principios del XX se fueron consolidando las ideas del llamado higienismo²². Los sectores populares eran conceptualizados -desde las políticas

²² El higienismo surgió primero en Europa en las primeras décadas del siglo XIX. Era un movimiento de reforma sanitaria y social, cuyo objetivo fue preservar la salud pública a través de medidas de orden médico y sanitario. Realizó el estudio y seguimiento de enfermedades epidémicas, la vacunación, la vigilancia portuaria o el control cuarentenario y otro tipo de intervenciones ligadas al saneamiento urbano y territorial como el abastecimiento de agua potable, la inspección de mataderos, saladeros y mercados, etc. En la Argentina –entre mediados y fines del siglo XIX- el higienismo se vinculó con la reforma modernizadora de la sociedad, la construcción del Estado y los intentos de homogeneización ciudadana a través de diversas instituciones. Constituyó a su vez un pilar ideológico en el arraigo de un conjunto de representaciones sobre el cuerpo, la salud y el ambiente, compartida con los “expertos” y el público, en un entramado de nociones y valores que se extienden a diferentes aspectos de la vida cotidiana (En:

higienistas- con rasgos patológicos y como objeto de estudio científico y de control político, atravesados por ideas provenientes del darwinismo social en las que se aplicaban teorías evolucionistas para describir y clasificar los diferentes sectores sociales que habitaban en la ciudad.

En ese período la imagen construida de la Ciudad de Buenos Aires se basaba en el modelo europeo de lo que habían sido las ideas de la revolución francesa basadas en la libertad e igualdad. Es decir, se había forjado aquella imagen mítica del espacio público en el seno de una sociedad entre “libres e iguales”. Estas ideas eran concebidas en base a una identidad nacional constituida por generaciones precedentes que formaron la patria, pero con la exclusión -explícita o implícita- de los sectores marginalizados (indios, negros e inmigrantes)²³. Los sectores pobres eran pensados como objeto de beneficencia o bien –desde el miedo- como aquellos “otros” que amenazaban la vida urbana que se estaba constituyendo. Esta nueva fuerza social y económica entró en conflicto con la sociedad tradicional. Para la élite criolla el problema seguía siendo la “barbarie”, pero no se trataba únicamente de tribus amerindias sino también del inmigrante como conspirador urbano (Nouzelles, 2000).

La intervención estatal de principios del siglo XX se basaba –tomando como modelo las ciencias naturales y médicas- en aparatos disciplinarios y punitivos que partían de la relación entre lo sano y enfermo y en la regulación del comportamiento social segregando a los sujetos que atentaban contra la estabilidad del sistema burgués moderno. Dentro del esquema del nacionalismo étnico finisecular la condición patológica remitía a un grupo humano sin lazos de solidaridad, en oposición con la comunidad de ciudadanos sanos y en la que el enfermo encarnaba la figura ambulante del paria o el leproso (Ibid, 2000).

Como explica Salessi (1995) la afirmación de los higienistas, que utilizaron la remanida representación del imperio paternalista y benévolo saneando sus colonias, daba una idea de la eficacia de la propaganda colonial y al mismo tiempo confirmaba teorías científicas que promovían el prestigio de los profesionales de la higiene y la medicina social.

Diccionario de Arquitectura en la Argentina. Comp. Liernur Jorge F, Aliata Fernando)

²³ En Nouzeilles, G (2000).

La salud nacional, según estas ideas, requería que el Estado promulgara a través de sus aparatos una política de control que tomara en cuenta las leyes biológicas universales que gobernaban todos los organismos. Este proyecto de regulación del cuerpo y la enfermedad se sustentó en la utopía científica de la transformación de una sociedad futura que coincidía con el de la ciudad utópica del higienismo: una ciudad definida por espacios verdes, viviendas y edificios públicos amplios y ventilados, agua potable y calles despejadas y limpias (Ibid, 2000).

Durante el proceso de formación del Estado-Nación, las elites en Argentina tuvieron un papel fundamental en el diseño de las nuevas políticas liberales y en el rol de las “instituciones modernas”. En este contexto, una de las mayores preocupaciones de la época consistía en la insalubridad de la ciudad y en la posible propagación de enfermedades contagiosas en la población. Intelectuales, profesionales e higienistas comenzaron a difundir sus ideas centradas en proposiciones positivistas, definiendo un “ideal” de sociedad y las formas de “combatir” el contagio de enfermedades²⁴.

Los higienistas llamaban la atención sobre la influencia en la población de las malas condiciones sanitarias de la ciudad y de las viviendas. Junto a un proyecto modernizador de la sociedad argentina se implementaban controles sanitarios y morales, fundamentándose el ejercicio del poder por parte de los organismos estatales. Esto fue planteado en un contexto de ideas vinculadas al naturalismo, que definía zonas débiles, propensas a la enfermedad en correspondencia con el hábitat popular. **Los pobres no eran únicamente objeto de beneficencia, sino que constituían un peligro que debía ser conjurado en aras de la salud de toda la sociedad. Se convierten entonces en una amenaza que debía ser controlada para proteger el modelo de sociedad burguesa que comenzaba a instalarse.** En este orden de cosas, junto con el afianzamiento de las disciplinas del higienismo y el urbanismo se instalaron dispositivos de poder a través de técnicas de intervención, ejerciendo un control directo sobre las

²⁴ Por entonces, médicos higienistas obtuvieron un gran protagonismo en la definición del Estado-Nación y sus argumentos acerca de las enfermedades contagiosas hegemonizaron un discurso médico legal de la sociedad. La necesidad de definir lo “nacional” llevó a los intelectuales positivistas a identificar todo aquello que impugnaría el orden social, otorgando una definición y legitimidad en el control de determinados actores que contrariarían el “ser nacional” y la Ciudad de Buenos Aires comenzó a ser concebida como un cuerpo. De esta forma, esta nueva disciplina que se estaba desarrollando, comenzaba a definir a estos “otros” bajo interpretaciones organicistas y a través de la “medicalización” del discurso. Es decir, la sociedad era conceptualizada como un organismo y todo sujeto social “contaminante” debía ser controlado (Lekerman, 2004).

familias y la construcción de viviendas para constituir un marco de vida higiénico. (Yujnovsky, 1984, Salessi, 1995, Terán, 1987, Tella 1994)

De este modo, comienzan a diseñarse en la Ciudad de Buenos Aires formas de intervención institucionales en el control de la vida doméstica de los sectores populares. En ese entonces, la acción estatal en materia de vivienda se limitaba fundamentalmente al control sanitario de las epidemias y las enfermedades infectocontagiosas. La proliferación de éstas tuvo como epicentro los conventillos²⁵ –primera vivienda popular– en las décadas de 1870 y 1880 y llevó a la Municipalidad a la sanción de innumerables decretos y ordenanzas con el objeto de evitar su propagación sobre otros sectores sociales²⁶.

La primera manifestación de hábitat popular fue el conventillo o “casa de inquilinato” donde se alojaban principalmente inmigrantes europeos²⁷. Históricamente las condiciones sociales y de hábitat de los moradores de los conventillos se caracterizaban por situaciones de hacinamiento, falta de higiene y enfermedades (cólera, fiebre amarilla, etc.). También convivían familias con diferentes orígenes e idiosincrasias, en ambientes de escasas dimensiones, sin ventilación y con una superficie cubierta de 1,6 m²/hab, patio, cocinas y baños en común.

A principios del siglo XX en los conventillos²⁸ se alojaban inmigrantes europeos que escapaban de la guerra y la hambruna de Europa. Una vez que salían del “hotel de

²⁵ Etimológicamente la palabra conventillo hace referencia a una “casa de vecindad”, dividida en muchos aposentos diferentes donde habitan varias familias y la que contiene muchas viviendas reducidas con acceso a patios y corredores.

²⁶ Ante las olas inmigratorias la Ciudad de Buenos Aires debió triplicar su capacidad habitacional. Las clases pudientes se mudaron de sus casonas hacia Barrio Norte y Belgrano – tras las epidemias de la fiebre amarilla en 1871-, las que luego fueron convertidas en conventillos donde se alojaban los inmigrantes, los cuales fueron adaptados para que habitara una familia por cuarto.

²⁷ Este tipo de hábitat se desarrolló principalmente en los barrios de La Boca, San Telmo y Barracas y eran diferentes según cada uno de ellos. En San Telmo y Barracas antiguamente eran casonas señoriales que pertenecían a la elite porteña que migró hacia otras zonas y que alquilaba piezas a los inmigrantes. En cambio, en La Boca estos inmuebles fueron construidos con materiales baratos retirados de los barcos que se hallaban en el puerto y en forma elevada para superar la cota de inundación. Los mismos se hallaban distribuidos por habitaciones que se disponían en dos plantas las cuales comunicaban a un patio central donde se localizaba el baño, el lavadero y la cocina. En este barrio las primeras familias, de origen genovés, se instalaron –entre los años 1830 y 1852- cerca del puerto y de los astilleros. Parte de esta población eran carpinteros y pintores de barcos y aplicaron los materiales que utilizaban para las construcciones de sus viviendas, las cuales eran hechas con madera, revestimientos de pintura impermeable de diferentes colores y con los restos que a diario retiraban de sus ámbitos de trabajo.

²⁸ El conventillo se repartía entre las áreas centrales y el barrio de La Boca. Hacia 1910 disminuía este tipo de vivienda en el centro, mientras que se incrementaba en aquél y en las zonas periféricas.

inmigrantes”²⁹, debido a sus escasos recursos, accedían a estas piezas de inquilinatos, ya que éstas se encontraban cercanas al centro y al puerto, zonas donde se concentraban las fuentes de trabajo. Para ese entonces existían numerosas ordenanzas y reglamentaciones municipales que regulaban la construcción y el funcionamiento de los conventillos (Rivas, 1991:25). Estos se regían por la búsqueda de ganancias a través del submercado de alquiler y se relacionaban con los intereses especulativos inmobiliarios³⁰. Paralelamente, durante esa época también surgieron las denominadas “cintas negras”, que si bien no constituyeron una modalidad predominante en esa época, se desarrollaban por fuera de dicho submercado. Eran viviendas precarias hechas de chapas y tablones en tierras sin dueño, inundables e insalubres. Desde los últimos años del siglo XIX se fueron conformando estos asentamientos “de emergencia” cerca del arroyo Maldonado, en Mataderos, sobre pantanos cercanos al Riachuelo o en predios lindantes al vaciadero municipal de basura porteño (Adamovsky, 2012). Como señala Rodríguez, estos “suburbios orilleros” crecieron y se entremezclaron con los inquilinatos de la zona sur, generando un particular entramado entre el mundo del trabajo de la población inmigrante y el mundo “otro” de troperos, marineros y compadritos (2005:44).

La convivencia en el conventillo en un único ambiente de padres con hijos de diferentes sexos y edades, y aún de adultos no emparentados con menores y adolescentes, trajo en médicos higienistas y autoridades la preocupación por los modos de vida de este sector de la población (Gutierrez, L; Suriano, J: 1985). **El interés por resolver los problemas habitacionales se basaba más en instaurar principios de salubridad** que en la acción estatal de construcción de viviendas para los sectores obreros. Esto último fue más bien relegado a los sectores privados (cooperativas, empresas, etc.). Sin embargo se implementaron ciertas prácticas como la desinfección de las viviendas o la implantación de la vacunación obligatoria, mediante métodos de coacción y de violencia, en tanto muchas veces estas prácticas implicaban el desalojo

²⁹ El Hotel de Inmigrantes tuvo varias localizaciones en la Ciudad de Buenos Aires desde su creación (en 1820), hasta que finalmente en 1905 fue construido en lo que hoy es Antártida Argentina 1355, Puerto Nuevo. Tenía más de seis hectáreas y unos 2000 inmigrantes podían desplazarse entre los ocho cuerpos que lo componían: desembarcadero, pabellón de dormitorios, comedor, enfermería, lavaderos, baños, administración, dirección y depósito. Fue un programa destinado al alojamiento temporario de inmigrantes extranjeros, se realizaba el control moral y sanitario del recién llegado y se organizaban contingentes para la colonización de territorios.

³⁰ La falta de inversión en el mantenimiento de estos inmuebles y la libertad de establecer precios sin ningún tipo de control oficial, fueron las bases de la alta rentabilidad proporcionada por los inquilinatos.

temporario de la vivienda o la destrucción de algunas partes de los inmuebles (Ibid, 1985).

Emergía en ese momento –como señala Donzelot (1999) un modelo urbano asociado a la ciudad moderna e industrial que creció desde fines del siglo XIX en base a estrategias de planificación y gestión ancladas en políticas estatales. Así se constituyó una ideología urbanística que intentó dar resolución a un conjunto de problemáticas inusitadas y novedosas, las que sobre todo irrumpieron en dicho período en algunas importantes ciudades europeas, de la mano con el desarrollo del industrialismo (crecimiento demográfico acelerado, producción anárquica del espacio, congestión, falta de saneamiento, hacinamiento, escasez de viviendas, etc.). Asimismo, estas formas de “construir ciudad” fueron también evidenciadas en otras ciudades como Londres, Chicago, Lima, Buenos Aires y San Pablo. Estos fenómenos han sido analizados por Donzelot (1999) bajo la expresión “cuestión urbana clásica”, constituida hacia fines del siglo XIX y principio del XX como ámbito de conocimiento que se correspondía con ciertas especialidades de profesionales y técnicos que intervenían en materia de ordenamiento territorial frente a las migraciones masivas desde el campo hacia la ciudad, el aumento y hacinamiento de la población, la propagación de enfermedades, la escasez de vivienda, el carácter insalubre del hábitat popular y la falta de saneamiento. Estos problemas urbanos constituyeron un desafío frente a un conjunto de anomalías que debían ser corregidas por el proyecto civilizador, normativo y disciplinario de la modernidad (Girola, 2008).

Dentro de este marco, la construcción de viviendas de interés social fueron auspiciadas por el poder público con el propósito de albergar a las clases medias y obreras del capitalismo fordista, convirtiéndose en un emblema de este paradigma urbano vinculado al progreso y al ascenso social de los trabajadores. (Ibid, 2008)

Hacia el año 1920 se redefine una “higiene nacional” que previniera males sociales y “morales” (Salessi, 1995). Surge como reacción al inquilinato y conventillo -que para muchos funcionarios eran “centros de perversión y promiscuidad”- la vivienda unifamiliar. El nuevo modelo de casa servía como factor de control de enfermedades pero también cumpliría la función de aislar a la familia, de modo que se conservaría su privacidad, en contraposición a lo que sucedía en las viviendas

colectivas. La casa auspiciada debía, en cambio, tener como centro un living para propender a la reunión de la familia y tender a que los hombres se encontraran a gusto en el hogar y no se dedicaran en su tiempo libre al alcohol y otros vicios (Ibid, 1985). Las primeras intervenciones del sector público que tuvieron lugar en este contexto histórico fueron los “barrios municipales” (construidos en el marco de un contrato del Municipio con la Compañía de construcciones Modernas) y las “casas colectivas”, producto del accionar de la Comisión Nacional de Casas Baratas³¹, conformada en 1915 (y que tendrá vigencia hasta el año 1943). Ésta última se creó como resultado de reformas inspiradas por la elite modernista, que actuó como mediadora entre las empresas, propietarios de tierras y organismos de beneficencia y caridad.

Entre 1907 y 1930 comenzaron a evidenciarse las primeras políticas habitacionales por parte del estado que se tradujeron en: el control de alquileres, la construcción directa de viviendas y el fomento a la construcción liderada por empresarios nacionales. Por un lado, se consolidaron los sectores medios urbanos y por otro, se generaron políticas que ofrecieron estabilidad a los inquilinos mediante el control de permanencia y desalojo de familias inquilinas (ley 11.156/21).

En esa época, a la vivienda popular se le aplicaron ciertos principios de agrupamientos individuales o los que se denominó “ciudad jardín”³², en que la entonces Comisión Nacional de Casas Baratas ensayó algunos principios higiénico-moralizadores. Empezaron entonces a proyectarse en 1918 los barrios de Alvear, Cafferata, Valentín Alsina, la Casa Rivadavia, Rawson, entre otros.

En el contexto europeo de industrialización, desde mediados del siglo XIX, los filántropos y promotores de viviendas o de “jardines obreros” comienzan a operar sobre las formas de organización familiar de las clases trabajadoras. Estas intervenciones se

³¹ La Comisión de Casas Baratas, creada mediante la ley 9677, (o la llamada ley Cafferata) fue inspirada en las sociedades francesas de *Habitation a Bon Marché*. Paralelamente, la Municipalidad de Buenos Aires llevó a cabo otras acciones relacionadas con la vivienda, mediante la construcción de barrios de vivienda individual. En este contexto, entró en debate las ventajas de la vivienda individual frente a la colectiva y de su correlato legal, la vivienda en propiedad o en alquiler.

³² Esta expresión deviene del inglés garden city, usada por primera vez en los Estados Unidos para referirse al suburbio de New York (Long Island). Se considera a la ciudad jardín como un suelo de propiedad común del consorcio de habitantes y existía una fuerte vinculación entre vivienda y trabajo. En la Argentina esta concepción fue aplicada a conjuntos exclusivamente residenciales (barrios jardines o barrios parques) abandonando el concepto de utilización colectiva de la tierra y la vinculación entre vivienda y trabajo.

basaban en el mejoramiento de las condiciones materiales, y concretamente en el fomento de formas “decentes” de alojamiento (construcción de viviendas obreras, paseos públicos, etc.). En Inglaterra, los filántropos victorianos intentaron dar una respuesta al problema de la vivienda obrera, proponiendo la edificación de inmuebles colectivos, regidos por reglamentos que prohibían tener animales, pintar o tapizar los muros, clavar en la pared, en una palabra, todo lo que pudiera contribuir a personalizar esos espacios. Un severo control se inmiscuía en el modo de vida individual (Segalen: 1886).

En el marco de esta visión de una ciudad planificada, la construcción de ciudades- jardín fue considerada como un factor esencial de la educación popular³³ en la lucha contra la vivienda insalubre, la tuberculosis y el alcoholismo³⁴. Frente a los efectos de miseria del avance del capitalismo, se levantaron discursos moralistas y filantrópicos que comenzaron a establecer juicios morales sobre la vida obrera, de carácter simplista y lineal (Topalov, 1986). **Estas políticas fueron diseñadas como un proyecto educativo de las clases obreras más que por las exigencias de éstas**, de modo que la doctrina higienista no nació en el seno del movimiento obrero y éste tardó mucho en considerar favorablemente la construcción de viviendas públicas (Ibid, 1986).

Es posible ver como en esta época en el contexto de Buenos Aires, el Estado aparecía como regulador de las relaciones sociales a partir del disciplinamiento de la vida cotidiana de los sectores populares. La casa propia, a la vez que alejaba al trabajador de la promiscuidad del conventillo, brindaba la seguridad del techo. Se trató en un principio de combatir directamente las formas de utilización del espacio doméstico consideradas como negativas desde el punto de vista moral o sanitario.

De esta forma se asentaron las bases de un nuevo ordenamiento del sistema de poder y los “problemas urbanos” se transformaron en objeto de preocupación de los reformadores de la vivienda y los primeros urbanistas³⁵. Esto concordaba con las ideas

³³ Hacia fines del siglo XIX, el británico Ebenezer Howard propone la Ciudad- Jardín que se basaba en un modelo de hábitat y estructura urbana que inspiró la construcción de ciudades intermedias a lo largo del siglo XX. Las proposiciones de este urbanista se basaban en la necesidad de integrar lo urbano y lo rural, de armonizar la razón y la naturaleza. Incentivó de esta manera la creación de un tejido con todos sus elementos funcionales (parques, comercios, hospitales, escuelas); un ambiente independiente, higiénico, libre de agentes contaminantes con calles arboladas y construcciones reglamentadas para un número limitado de habitantes (Sato, 1978, citado en Girola, 2008).

³⁴ Sellier, 1919. Citado por Topalov (1986)

³⁵ El urbanismo surge como disciplina científica en la que confluyen múltiples especialidades y experiencias prácticas. Éste involucraba los temas de la ciudad, tales como sus infraestructuras, su

en relación a una sociedad y una ciudad como objeto racional con que los movimientos de reformas prepararon el surgimiento de las políticas sociales y urbanas modernas. Ello implicó las bases de un ordenamiento de poder e influyó en las relaciones entre las clases dominantes y las clases trabajadoras (Topalov, 1986).

En esta etapa histórica, los problemas urbanos, y particularmente, las viviendas donde se alojaban las clases trabajadoras fueron foco de atención para los higienistas y funcionarios de gobierno, **justificando sus prácticas y procedimientos de control urbano mediante discursos vinculados a la moral y el orden social.**

El surgimiento de las villas de emergencia: las políticas facilitadoras de acceso a la ciudad

“Villas, villas miseria, increíbles y oscuras, donde sopló el olvido sobre la última lámpara, Villa Jardín, Villa Cartón, Villa Basura, de calles que trazaron los azares del hambre, la súbita marea de los desposeídos y los desocupados forzosos; los ilusos del patético éxodo de provincias lejanas, que avergüenza la frente pálida de la patria. Barrios de un Buenos Aires ignorado en la guía para el turismo; barrios sin árboles, de ahumados horizontes sin agua, sin ayer, sin ventana. Atroces ciudadelas sucias y derramadas...de viviendas como hongos; latones, bolsas, zanjas hundidas por las lluvias, mordidas por los vientos. Barrios de soles turbios y lunas oxidadas, de noches enemigas y de hoscas madrugadas, y la insólita fuga de los perros sedientos” (Villa Amargura. Raúl González Tuñón. De "Mi ciudad", Eudeba, 1963)

A partir de 1930, con el modelo económico de sustitución de importaciones (que tendrá lugar hasta 1976) se desarrolló un nuevo fenómeno urbano en la Ciudad de Buenos Aires, denominado “villa de emergencia”. Ésta es un barrio de viviendas precarias, que en Argentina es eufemismo tanto de *villa* como de *villa miseria*. La misma es denominada como barrio de viviendas precarias con grandes carencias de infraestructura y cuya población es abundante y heterogénea. En 1931 se denominó *villa desocupación* a las casillas cercanas al Puerto Nuevo de la Ciudad de Buenos Aires, habitadas por obreros portuarios despedidos en el contexto de la crisis de 1930. Sobre esta fue acuñada la expresión *villa miseria*. Esta fue designada como conjunto de viviendas de materiales perecederos, sin equipamientos ni regularidad, ubicadas sobre planificación global o sectorial, sus configuraciones espaciales, su crecimiento, sus códigos y normativas.

terrenos baldíos urbanos ocupados *ilegalmente* por migrantes internos que se instalaban masivamente en la ciudad a mediados del siglo XX. Cuando se implementa la política oficial de *erradicación* de villas a partir de 1956, la forma popular de *villa miseria* fue sustituida por el eufemismo *villa de emergencia*, utilizado hasta la actualidad.

Estas villas se sumaron a otras formas habitacionales ya existentes como los conventillos, inquilinatos y hoteles. Se conformaron como consecuencia de la migración masiva de pobladores rurales a la ciudad en busca de fuentes laborales, en un contexto de incipiente desarrollo industrial, oportunidades de trabajo en la metrópolis y escasas posibilidades de inserción laboral en el interior del país. Las primeras poblaciones que se asentaron en las villas fueron en Bajo Belgrano, en zonas cercanas a Retiro, debido a la actividad ferroviaria y portuaria de ese sector, y en la zona conocida como el Bañado de Flores³⁶. Se constituyeron en terrenos de propiedad fiscal o particular en diferentes sectores de la ciudad, mediante un proceso paulatino de ocupación del suelo urbano por parte de personas o grupos familiares, a los que luego fueron sumándose parientes y amigos. Estas villas se incrementaron alrededor de 1945 y su expansión continuó hasta 1975. También –por esta época- se generó la habilitación del suelo urbano y el auge de los negocios empresariales frente al mercado de la tierra.

En el año 1944 la Comisión de Casas Baratas fue disuelta (por el decreto 10.102/44) y se crearon en su reemplazo el Consejo Nacional de la Vivienda (también en 1944) y la Administración Nacional de la Vivienda dependiente de Trabajo y Previsión en 1945. Luego esta última pasó a depender del Banco Hipotecario Nacional (en adelante BHN), el cuál además de su actividad crediticia, fue el órgano ejecutor de la acción directa en la vivienda, imprimiéndose un carácter social centrado en la vivienda masiva. En 1940 comenzó a plantearse la construcción masiva de viviendas populares para reactivar la industria de la construcción y con ella la economía nacional. Esto se vinculó, entre otras cosas, con el Primer Plan Quinquenal³⁷ (1947), ya que el

³⁶ Esta zona (que durante el siglo XIX pertenecía al Partido de Flores, siendo parte de la Provincia de Buenos Aires) se extendía desde la orilla del Riachuelo hasta la barranca alta del actual Cementerio de Flores, mientras que hacia el sudoeste se prolongaba hasta el puente La Noria. Las tierras del Bañado de Flores eran de propiedad pública y ocupaban cerca de 320 hectáreas.

³⁷ El primer Plan Quinquenal fue un procedimiento de planificación estatal argentino, del primer gobierno del general Juan Domingo Perón, que había sido elegido en elecciones democráticas el 24 de febrero de 1946. A principios del segundo semestre de 1946, la Secretaría Técnica de la Presidencia comenzó a preparar un Plan de Gobierno para el período quinquenal comprendido por los años 1947 y 1951. El Plan Quinquenal se anunció en el mensaje presidencial del 19 de octubre de 1946 como "Proyecto de Ley", cuyo Art. 1º daba el "Plan de Realizaciones e Inversiones" y desarrollaba proyectos de ley sobre:

BHN quedaba a cargo de la elaboración de un plan de vivienda. Éste, -por decreto 33.221 (20/10/1947)- fue autorizado para adquirir, por convenio directo o expropiación, vastas fracciones de tierra ubicadas en la Ciudad de Buenos Aires o en zonas limítrofes de la Provincia de Buenos Aires, con el objeto de construir viviendas colectivas³⁸ e individuales. Previamente, la transformación más importante en las tradicionales formas de ocupación de la vivienda, se produjo a partir de 1943. Fue en este año, que se aprobó un decreto, mediante el cual las locaciones quedaron bajo la órbita del Estado, se rebajaron los alquileres, y se dejaron sin efecto los desalojos pendientes. Este y otro decreto posterior fueron los antecedentes más inmediatos de una serie de decretos y leyes, que -en consonancia con el período del gobierno peronista (1945-1955)-, consolidaron el congelamiento de alquileres y la prohibición de ejecutar desalojos, junto a la difusión del crédito barato (la pequeña propiedad). Estas medidas fueron formuladas en favor de los sectores de menores recursos, y eran coincidentes con la política estatal del momento³⁹.

Por otro lado, los conjuntos habitacionales comenzaron a ser un campo específico para el planeamiento urbano y la arquitectura a partir de 1946⁴⁰. Estos se encontraron atravesados por tres características fundamentales: las políticas de vivienda impulsadas por el Estado; el debate sobre la ciudad, ya que se ha considerado a los conjuntos como modelo de ciudad posible; y por último, las representaciones de la sociedad, relacionadas con la idea de “comunidad” o como grupo social integrado⁴¹. Una característica que se mantendría a lo largo de la historia de los conjuntos

organización de los ministerios, derechos electorales de la mujer, organización de la sanidad pública, reforma universitaria, organización del Servicio Exterior de la Nación, fomento de la industria nacional, etc.

³⁸ Este término, de acuerdo a la ley de propiedad horizontal, quedaba restringido al ámbito de la vivienda dirigida a sectores populares, contraponiéndose como alternativa higiénica y moral al conventillo. La vivienda colectiva debía garantizar ciertas condiciones de ventilación, iluminación y diferenciación funcional de los ámbitos privados y de los espacios comunes, estableciéndose una neta división entre ambos. Anteriormente a ser sancionada dicha ley la vivienda colectiva era sinónimo de alquiler, ya que el Código Civil no contemplaba la división de la propiedad.

³⁹ La política de vivienda a partir de 1943 experimentó cambios. Por el lado de la burguesía industrial, la construcción formaba parte de uno de los sectores de acumulación sobre la base del mercado interno. Se multiplicaron y crecieron las empresas de construcción medianas y pequeñas. La base ideológica que fundamentó la política del Estado se asentó en el reconocimiento de la propiedad privada de la vivienda y el fomento de la acción del mercado con objetivos sociales (Yujnovsky, O.;1974:16.)

⁴⁰ La acción directa del Estado da origen a nuevos modelos urbano arquitectónicos, el monoblock y la supermanzana en los barrios de vivienda individual. Estos barrios se localizan en grandes vacíos urbanos de áreas desfavorecidas de la ciudad y en cercanía de importantes centros de producción.

⁴¹ Los conjuntos urbanos fueron conceptualizados como viviendas agrupadas que combinan distintas tipologías. Anteriormente el término empleado para describir este conjunto de viviendas se denominaba “barrio de viviendas”. Estas últimas comprendían agrupamientos de viviendas individuales o pabellones. En los primeros existía una mayor diversidad tipológica, mientras en los segundos pretendían resolver el conjunto a través de la repetición de una misma unidad de agrupamiento colectivo (bloque o pabellón).

habitacionales hasta alrededor de 1980 es su ubicación en sectores de baja ocupación o consolidación urbana (Bajo Belgrano, 1949, Bajo Flores, 1946, etc.).

En este contexto las políticas de vivienda adquirieron un papel fundamental, en un momento político en que se reivindicaban los derechos sociales y se rompe con el discurso controlador y represivo asociado al positivismo higienista. Se incluyó la construcción de unidades por parte del Estado, se expandió el crédito barato, y se produjo una fuerte contracción del submercado de locaciones urbanas determinada por el congelamiento y el desaliento a la construcción con este fin⁴². (Oslak, 1995:66). Al mismo tiempo, en el año 1948 se creó la ley propiedad Horizontal (13512/48), la cuál facilitó el acceso de la población a la propiedad privada, lo que dio a su vez surgimiento a un nuevo modelo de vivienda colectiva urbana: el departamento en propiedad horizontal⁴³. En 1949 se creó la ley de locaciones urbanas (13.581/49) mediante la cual se planteó que el alquiler de los inmuebles estaría subordinado a la función social de la propiedad, introduciendo un nuevo régimen de emergencia que obligaba a los propietarios de los inmuebles deshabitados a ofrecerlos en alquiler. En este sentido, se produjeron expropiaciones de los inmuebles ocupados en beneficio de los inquilinos. Sin embargo, si bien se produjo el control del mercado privado, no se desarrollaron medidas estatales compensatorias de alquiler, sobre todo porque dicho control generó reacción de los propietarios, quienes fueron complejizando las condiciones de acceso y restringiendo las posibilidades para los sectores populares.

Estas medidas crearon una concentración de un número de propietarios de medianos y altos ingresos en la Ciudad de Buenos Aires, mientras que en la periferia suburbana había una población con acceso al lote individual o a viviendas en conjuntos habitacionales construidos por el Estado. Asimismo, la expansión del crédito barato a través del BHN, la venta de lotes y la ejecución directa de viviendas, si bien facilitaron el acceso a la propiedad a grupos de menores recursos no constituyeron alternativas para la totalidad de la demanda⁴⁴.

⁴² La contracción del submercado de locaciones urbanas crea un estrato de inquilinos privilegiado e impide esta modalidad de tenencia a un vasto sector de la población (Oslak, 1995)

⁴³ Esta ley también permitió por primera vez la subdivisión y venta por separado de distintas unidades de un mismo inmueble.

⁴⁴ Entre los años 1948 y 1955 se construyeron cuatro barrios en el marco del Plan de Vivienda “Eva Perón”, de acción indirecta de fomento a la vivienda, implementado por el BHN (Balbastro, Saénz Peña, Manuel Dorrego y General San Martín). Los barrios Cornelio Saavedra, Albarellos, Simón Bolívar y Alvear III fueron edificados mediante la acción directa del BHN. Todos estos inmuebles fueron

Las políticas urbanas y habitacionales desarrolladas en este período si bien permitieron el acceso de los sectores populares a la ciudad, no lograron un gran alcance frente a la totalidad de la demanda de vivienda. Las villas de emergencia se incrementaban⁴⁵, y la modalidad predominante para los sectores de bajos recursos continuaba siendo el conventillo o las piezas de inquilinato. Respecto a esto último, los inquilinatos –tras la ley de alquileres- fueron encubiertos y permitieron maximizar las ganancias de los propietarios de los hoteles, eludiendo bajo la figura de “pasajeros” que la población sea expulsada en forma inmediata (Rodríguez, 2005).

En relación a las villas de emergencia, las cuales crecían exponencialmente durante este período, sus habitantes no fueron visualizados como un factor social tan diferenciado del resto de la gente que padecía el problema de vivienda en el país (Ratier, 1985:29). No existió en este sentido, una política clara de asistencia y mejoramiento de las condiciones de vida para este sector, sino más bien una política que se focalizaba en la población en general necesitada de vivienda.

La consolidación de las villas: control urbano, medidas higiénicas y pautas de vida pedagógicas

Entre 1955 y 1983, los sectores pobres se ubicaron en las villas de emergencia localizadas en la Capital y el Gran Buenos Aires (en adelante GBA), así como en inquilinatos disfrazados de hoteles o pensiones. Las primeras fueron objeto de una intervención estatal orientada principalmente a su erradicación. El pensamiento dominante en este período suponía que estas modalidades habitacionales eran espacios caóticos, donde reinaba la anomia y eran focos de peligrosidad. De modo que las villas eran vistas no solamente como un problema de déficit habitacional sino también como una **patología social generadora de otros problemas de orden moral, social y urbano** (Cuenya, 1997). Ello legitimó que entre 1955 y 1976, se implementara la erradicación de villas a partir de la relocalización de sus pobladores en grandes

destinados para obreros, empleados y realojados por obra pública.

⁴⁵ El crecimiento de las villas de emergencia se debió a diversos factores: el flujo migratorio interno trajo aparejado una acelerada expansión del Área Metropolitana de Buenos Aires, la falta de planes habitacionales suficientes que acompañaran este proceso y el hecho de que la tasa de crecimiento de población urbana fue mayor al crecimiento de la población industrial lo cual provocó que determinados sectores lo lograran incorporarse de manera efectiva al mercado laboral.

complejos habitacionales ubicados en zonas periféricas que serían subsidiados por el Estado. Se osciló de este modo, entre las políticas asistencialistas y de tolerancia hacia los sectores populares y aquellas políticas que implementaban dispositivos institucionales de control y requisa de dicha población.

En este sentido, mencionaremos brevemente en este apartado las erráticas políticas habitacionales que se forjaron entre 1955 y 1966 a fin de dar cuenta de cómo se explicitaron prácticas concretas de control y medidas higiénicas hacia las villas de emergencia.

En el período de la llamada Revolución Libertadora (1955-1958) se efectuaron los primeros diagnósticos sobre la cantidad y condiciones de vida de la población residente en villas y comenzaron a ensayarse las primeras respuestas tendientes a resolver esta problemática, asumiendo a este fenómeno urbano como un “problema”. En el año 1956 se crea la Comisión Nacional de Vivienda (CNV)⁴⁶ en la órbita nacional y se pone en marcha un Plan de Acción Inmediata, siendo el primer Plan de erradicación de villas. Esta Comisión efectuó un censo que indicaba que en la Ciudad de Buenos Aires existían veintiún (21) villas, habitadas por 33.920 personas. Mientras que en el área metropolitana se hablaba de 78.430 pobladores en villas⁴⁷. Asimismo, estableció un “Plan de Emergencia”, basado en medidas inmediatas y un “Plan Integral” de mayor alcance. Estos se concretan, junto con el BHN, con la ejecución de algunos de algunos barrios localizados en el Bañado de Flores.

Durante la gestión gubernamental de Frondizi (1958-1963)⁴⁸, continuó el objetivo erradicador intentando dar término a complejos de viviendas iniciados en la anterior gestión y a su vez proveer de nuevas viviendas pequeñas, prefabricadas y económicas, llamadas por los habitantes “medios caños”⁴⁹. Paralela y contradictoriamente al plan erradicador, se desplegó una política de corte asistencialista

⁴⁶ Esta Comisión fue creada por Decreto 6404/55 y estuvo integrada por representantes de reparticiones estatales, centros de profesionales, delegaciones de cámaras empresarias y del sector obrero de la construcción. Funcionó en dependencias del Ministerio de Trabajo y Previsión.

⁴⁷ Blaustein, 2006: 23

⁴⁸ Este período estuvo orientado por el “desarrollismo” y tendía a la necesidad de que el país saliera del atraso mediante un intensivo proceso de industrialización promovido por el Estado. Aunque también fue considerada indispensable la atracción de grandes inversiones extranjeras.

⁴⁹ Estas viviendas económicas construidas como viviendas provisorias (prefabricadas en metal con techos de chapa de zinc curvada) por su precariedad fueron bautizadas como la Villa 1, construida en el Bajo Flores.

en las villas a partir de la provisión de asistencia social, instalación de servicios de infraestructura, materiales, etc.⁵⁰. Sin embargo, el problema de la vivienda se agudizó con las migraciones internas, aumentando el número de villas. En esta época, si bien se desarrollaron numerosos proyectos de ley para resolver el problema, ninguno prosperó y no se construyó como prioridad para la política nacional. En este contexto, para la Ciudad de Buenos Aires se priorizó más bien, mediante el Plan Municipal de la Vivienda de la CNV, la construcción de los conjuntos habitacionales denominados “Nagera”, “J.J. Castro”, “Catalinas Sur” y “Constitución”, dirigidos a familias con cierta capacidad de ahorro (Dunowicz, 2000).

A partir de 1963, con el gobierno de Illia (hasta el año 1966) se adoptó una actitud de tolerancia hacia las villas y diálogo con sus habitantes⁵¹. Hacía cinco años se había constituido la primera organización reivindicativa de comisiones o juntas vecinales de las villas existentes denominada Federación de Villas y Barrios de Emergencia (FEDEVI)⁵². Dicho gobierno articuló algunas de estas demandas con los diferentes ministerios a fin de diseñar proyectos tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida y la resolución de los problemas de esta población⁵³. Asimismo, la municipalidad fomentó –mediante la Ordenanza Municipal 20.220- la formación de “Centros de Comunidad”⁵⁴ en las villas. Uno de los objetivos era obtener el apoyo y la

⁵⁰ Paralelamente, en este período se suspendieron las escrituraciones de créditos, la recepción de nuevos pedidos y se paralizaron obras. En este contexto, el BHN adoptó al igual que otras entidades privadas, el mecanismo de ahorro y préstamo, del cual solo podían participar sectores sociales de ingresos medios y superiores. Sin embargo, el BHN obtuvo un fuerte financiamiento proveniente del BID, destinado a cubrir el 50% del costo total de un programa de viviendas, que se efectivizó a través del Plan Federal de la Vivienda. Este plan fue de la mano con fuertes intereses del sector privado en la construcción. La gestión de estos fondos, que formaban parte de una política del gobierno norteamericano de ayuda a América Latina se iniciaron en el período 1958-62. Luego en el año 1964, este plan entró en la faz de ejecución.

⁵¹ Para ese año en la Ciudad de Buenos Aires se había contabilizado la existencia de 33 villas de emergencia con una población que alcanzaba 42.262 habitantes (Fuente Diario La Razón, 14/3/68). También este fenómeno creció en el conurbano bonaerense alcanzando aproximadamente 120 conglomerados en los que residían más de 300.000 personas.

⁵² La relación entre organizaciones villeras y el Estado será abordado en el capítulo V.

⁵³ En este período se diseñó un Plan de Construcción de Viviendas Permanentes en todo el país y para la Ciudad de Buenos Aires se implementó un Plan Piloto de Erradicación para las villas 5, 6, y 18 del Parque Almirante Brown, que incluía obras de drenaje, de recuperación de terrenos y el entubamiento del Cildañez, aunque finalmente estos nunca lograron ejecutarse. Desde sus primeros años la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) intervino para desarticular las organizaciones de base villeras. Precisamente, este Plan Piloto, orientaba sus primeras dos etapas a la cooptación de la población villera a través de la formación de nuevas comisiones vecinales –desconociendo las existentes- que cumplirían en adelante el rol de disuadir a la población de permanecer en los barrios, facilitando así la erradicación (Ziccardi, 1984).

⁵⁴ Estos Centros llevarían a cabo las tareas: social (censos, congelamiento poblacional, obra de infraestructura, equipamiento colectivo, etc.); médicas (campañas de vacunación, etc.) y educativas (campañas de alfabetización, etc.)

credibilidad de los habitantes villeros a las obras que el gobierno municipal planificaba, desterrando progresivamente la oposición que podían despertar las acciones de desalojo. El objetivo era apuntar a la necesidad de generar en los pobladores un “cambio de mentalidad” que les permitiera eliminar una presunta tendencia al “quedantismo estático” y reemplazarla por un “proceso dinámico de orden social, organización y desarrollo” (Bellardi, P; De Paula A, 1986:14).

En este período se diseñaron políticas que sentaron las bases para la posterior implementación de ciertas prácticas expulsivas ejecutadas durante el gobierno militar de Onganía. Asimismo, la política habitacional viró hacia dos acciones tendientes a “educar” y “relocalizar” a los sectores populares: por un lado, aquellas personas que se alojaban en las villas debían atravesar por un “**proceso de adaptación**” mediante el pasaje por un alojamiento de viviendas a corto plazo, seguido por el traslado a viviendas definitivas⁵⁵, con el objeto de “traspasar la barrera” de volver a realojarse en las villas. Por otro lado, comienza a estigmatizarse a los habitantes de estos asentamientos - dentro de la legislación existente- bajo la categoría jurídica de *intrusos*, utilizada, sobre todo, hacia aquellos que se opusieran a la erradicación.

En esa época se produjo también "una liberalización parcial (de los alquileres) que no llegó al descongelamiento", mientras -al mismo tiempo- descendió la participación del sector público en el financiamiento de la vivienda. Asimismo, en ese período una nueva ley paralizó por cuatro meses los juicios de desalojo y los "dueños de la renta", frente a ello encontraron como solución la aparición de los llamados "hoteles-pensión" (nuevo negocio para propietarios ocultos). A tal punto, éstos últimos se convirtieron en negocio, que en el contexto del breve gobierno radical los mismos fueron excluidos de la protección ejercida sobre los inquilinos⁵⁶. Los propietarios, al ver mermados en gran medida sus ingresos, intentaron por todos los medios soslayar la acción estatal y lo lograron con la aparición de éstos (Rivas, 1991). De modo que estas formas precarias de alquiler, a través de los hoteles pensión, constituyeron una nueva oferta dentro del mercado de alquiler de piezas, asentada

⁵⁵ Las obras realizadas en materia de vivienda, fueron inscriptas en el plan de erradicación de villas de emergencia respaldado por la ley 16.601/64 y financiado en el área metropolitana por fondos de Rentas Generales y en el interior por fondos previsionales y provinciales. Lo que no resultó tan claro fue el efecto del plan sobre los “erradicados” ni el propio funcionamiento de los conjuntos urbanos

⁵⁶ La protección se produjo aún cuando los rentistas y los ligados al sector privado de la construcción, presionaban por la liberación de los alquileres. Es así que se los benefició con la ampliación de crédito estatal para la construcción de conjuntos habitacionales para sectores medios.

en la necesidad residencial de aquellos grupos de la población de bajos ingresos que elegían vivir en zonas centrales de la ciudad.

En esta última etapa gubernamental, si bien –como ya señalamos- se adoptó una actitud de tolerancia, aceptación y diálogo con los sectores populares, contradictoriamente a ello, se establecieron medidas pedagógicas de “adaptación” a la “vida civilizada” y mecanismos tendientes a la estigmatización de la población alojada en las villas, brindando de alguna forma los lineamientos ideológicos y políticos para la posterior consolidación de instituciones que llevarán adelante políticas habitacionales más agresivas.

Del proceso civilizatorio a la erradicación de los habitantes de las villas

“...El traslado que hoy se realiza significa no sólo un cambio material de vivienda, sino la posibilidad de un futuro nuevo y promisorio por lo cual, en nombre del personal de la Comisión Municipal de la Vivienda de Buenos Aires y muy especialmente, del señor Intendente Municipal, deseamos a Ud. y su familia felicidad y prosperidad en su futuro” (CMV, 27/8/69)

En el año 1967, la política habitacional implementada hacia las villas de emergencia tuvo su punto de inflexión y fue delineada en base a la legalización de prácticas expulsivas de los sectores pobres que habitaban la ciudad. Durante la dictadura liderada por Onganía, se implementa el PEVE (Plan de Erradicación de Villas de Emergencia)⁵⁷, el cuál planteaba la necesidad de contener el crecimiento de las villas y propuso dos programas: uno, de viviendas transitorias, y otro de viviendas definitivas. El primero consistía en la construcción de Núcleos Habitacionales Transitorios (en adelante NHT), destinados a ser un paso obligado para las familias previo al acceso a su vivienda definitiva⁵⁸. **Estas tenían como objetivo “educar”, “civilizar” y “generar conductas adaptativas” hacia la nueva vivienda.** Respecto al segundo programa, se preveía la construcción de viviendas definitivas para aquellos que habían cumplido con

⁵⁷ El Plan se formaliza con la sanción de la Ley 17.605 de 1967. Fue uno de los planes más ambiciosos hasta el momento, no solo por los objetivos que se proponía alcanzar respecto a los erradicados, sino también por la compleja estructura administrativa que respaldaba las acciones.

⁵⁸ En ese momento comenzó a diseñarse la construcción de viviendas públicas bajo el formato del gran conjunto, cuya tendencia se había registrado en Europa y EEUU (desde el período de entreguerras hacia 1960).

la estaba en viviendas transitorias⁵⁹. Asimismo este plan fue implementado en concordancia con la creación formal de la Comisión Municipal de la Vivienda⁶⁰, organismo que tendrá un rol fundamental en la implementación de rutinas burocráticas y procedimientos institucionales hacia los habitantes pobres de la ciudad y particularmente, aquellos que residían en villas de emergencia.

La política del PEVE osciló entre la “promoción social”, el “asistencialismo” y la utilización de métodos compulsivos y violentos, conformándose las primeras prácticas expulsivas de los sectores populares. Los procedimientos utilizados se basaron en el control de las familias que habitaban en estos barrios y en la requisa de sus viviendas, reeditando de algún modo medidas higiénicas hacia los pobres y sus formas de residencia. Se proponía la construcción de grandes conjuntos urbanos con el objeto de “moralizar” las pautas de vida de los “villeros” y que ello posibilitara modificaciones en la vida de los grupos beneficiarios con “poca adaptación a la vida urbana” (Clichevsky y Abba, 1980). La planificación urbana entonces se tornó en un instrumento de disciplinamiento, control y cohesión de la población; una estrategia capaz de corregir “anomalías”, sanear, educar y fomentar la evolución de la población villera de lo rural a lo urbano (Girola, 2008), instituyendo la patologización de la pobreza. De modo que esta época estuvo signada por **ideas de progreso en que los sectores populares debían pasar por determinados *estadios evolutivos* hasta alcanzar una forma de vida “civilizada”**.

El éxito del plan de erradicación necesitaba evitar el crecimiento de las villas a erradicar. Para ello, la ley puso bajo la responsabilidad directa de las autoridades municipales y provinciales de cada jurisdicción la adopción de las medidas necesarias tendientes a impedir: i) La constitución de nuevas villas; ii) La construcción de nuevas viviendas en las villas existentes y iii) La instalación de nuevas familias y personas en las viviendas actualmente existentes.

El sustento coercitivo del plan se derivaba de la propia ley que –expresamente– sostenía que “...*la declaración de insalubridad de una villa de emergencia, autorizará*

⁵⁹ Ambos programas se desfasaron en el tiempo y las viviendas transitorias terminaron constituyéndose en viviendas definitivas.

⁶⁰ El nacimiento de la Comisión Municipal de la Vivienda será abordado en el capítulo IV.

a la correspondiente autoridad de aplicación para proceder al inmediato desalojo y demolición de las viviendas...”. La nota de elevación del proyecto de ley preveía que el Comando en Jefe del Ejército, a través del Comando de Ingenieros, asumiría tareas ejecutivas en el programa. Este Comando sería el encargado de demoler las villas de emergencia evacuadas, restituir los predios respectivos a sus titulares dominiales, proporcionar apoyo de inteligencia y de acción psicológica⁶¹.

La nota peculiar en el diseño del programa estuvo dada por los NHT⁶². El gobierno de Onganía proyectó trasladar un promedio de ocho mil (8000) familias por año a los NHT. La modalidad de “rotación” de la población, es decir el llenado y vaciado de estos núcleos en forma anual, permitiría en sólo siete (7) años realojar a cincuenta y seis mil (56.000) familias. Este era el cálculo de las familias que el Estado suponía que no tendrían posibilidades de una solución propia inmediata (en los términos del artículo 2º de la ley 17.605) y requerirían asistencia estatal para la provisión de alojamiento. Es decir que, en la previsión estatal, el 80% de las familias asentadas en villas de emergencia a erradicar resolverían “solos” su problemática habitacional.

La característica inherente a los Núcleos Habitacionales fue su “transitoriedad”. El programa establecía que las familias relocalizadas vivieran en los módulos por un plazo no superior a un (1) año. Esta premisa originaria condicionó, de modo sustantivo, la modalidad constructiva de los núcleos que se caracterizó por su ostentosa precariedad. El Estado prohibió expresamente a las familias relocalizadas realizar cualquier tipo de mejora en las unidades. **La prohibición se sustentaba por un lado, en la transitoriedad que presentaba el alojamiento y por el otro, se sostenía que las condiciones deficitarias de habitabilidad contribuirían a generar en los individuos el deseo de superar su precaria situación y esforzarse para obtener su vivienda digna.** La gente debía sentir el “rigor” para apreciar luego el “paraíso” de la vivienda definitiva, para ganar ansias de mejorar⁶³.

⁶¹ Blaustein, E (2006:32)

⁶² Este programa planteaba como objetivo final brindar una solución habitacional a doscientas ochenta mil (280.000) familias que habitaban en villas de emergencia en la Ciudad de Buenos Aires y el área metropolitana. La justificación para el diseño de este megaplan fue la situación originada en el desborde producido por los ríos Reconquista y Matanza que en el año 1967 afectaron gravemente las áreas urbanas adyacentes, particularmente las zonas ocupadas por villas de emergencia. Sin embargo, el verdadero objetivo del Plan era un ambicioso programa de erradicación compulsiva que superaba todos los conocidos hasta ese momento.

⁶³ Blaustein, 2006.

Los módulos construidos fueron casillas de trece (13) m².; los muros tenían un grosor de apenas cuatro (4) cm y se emplazaron sobre terrenos de relleno, generalmente inundables, alejados del centro y de los lugares de trabajo. La precariedad de los módulos construidos se desprende de los testimonios de los propios “beneficiarios”. Una vecina residente en el NHT Zavaleta desde hace treinta y ocho (38) años rememora “...cuando nos llevaron al barrio las casas nos la entregaron sin ventanas, ni puertas y era sólo una galería, había un bañito chiquito con un agujero, lo demás tuvimos que ir haciéndolo nosotros mismos después de un tiempo porque en ese momento no nos dejaban hacer nada”. Otra habitante del núcleo señala “...la vivienda nos la entregaron sin puertas, ni ventanas y tuvimos que poner lonas de camiones para cerrar, estuvimos mas o menos siete meses así... no nos dejaban ni poner cerco porque cuando circulara el administrador tenía que ver las casas por adentro...”⁶⁴.

Se prescribieron, de este modo, prácticas institucionales construidas en torno a la “transitoriedad” y la “precariedad”, dando forma a una determinada política habitacional implementada por el Estado hasta la actualidad⁶⁵.

Pese a las promesas y compromisos asumidos por las autoridades locales y nacionales que garantizaban la “transitoriedad” de la relocalización, muchos de los “beneficiarios” de estas construcciones denunciaban y alertaban, ya en el año 1969, que “...El gobierno militar nos engaña diciendo que en estas villas viviremos un año para luego ser trasladados a departamentos más cómodos. Pero la realidad nos muestra que los compañeros villeros que fueron trasladados a estas villas transitorias todavía no vieron los cimientos de sus confortables departamentos y sólo ven como se les vienen abajo las paredes de las casillas a donde los llevaron...”⁶⁶.

Los Núcleos Habitacionales Transitorios fueron pensados como parte de un proceso de “*promoción social*” que impulsaría un cambio cultural en la población villera. La concepción subyacente en el traslado era el aprendizaje de “nuevas pautas de vida” que facilitarían la adaptación de esta población a la futura situación habitacional. Las nuevas viviendas debían ser habitadas por familias que se las “merecieran”. En este

⁶⁴ Testimonios recopilados en el marco de mi trabajo en la Defensoría del Pueblo.

⁶⁵ Ver capítulo VI.

⁶⁶ Ibid, 2006.

sentido, los núcleos eran planteados como “centros de adaptación”⁶⁷ donde los códigos de conducta de los “villeros incivilizados” serían readaptados y sus pautas de vida y convivencia mejoradas. En una palabra, se convertiría a los “villeros” en personas capaces de desarrollar acciones correctas y moralmente aceptables antes de habitar las viviendas definitivas⁶⁸. La demora en la ejecución de este programa se extendió por más de tres (3) décadas y estos “núcleos transitorios” devinieron en la “vivienda definitiva” de una numerosa población que había sido erradicada compulsivamente de las villas de emergencia.

Paralelamente, se implementó el Plan VEA (Viviendas Económicas Argentinas) destinado al financiamiento de la vivienda, llevado a cabo por el BHN a partir de 1969. Se basaba en el otorgamiento de préstamos para la construcción de viviendas, agrupadas, destinadas a la venta como vivienda propia y permanente de los adquirentes, otorgados a entidades que acreditaran adecuada capacidad legal, económica, administrativa y técnica.

Este modelo fue impulsado posteriormente en el año 1972 cuando se creó el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)⁶⁹. El sistema se dirigió a los sectores de bajos recursos en cuanto demanda, y a las empresas constructoras, en tanto productoras de las obras⁷⁰ (Cuenya, 1993). Este Fondo constituyó el principal recurso destinado a la construcción de viviendas “de interés social” en el país desde 1972 y definió como población-objetivo a “*aquellos grupos familiares carentes de vivienda que no*

⁶⁷ Bellardi, P; De Paula A, 1986.

⁶⁸ El gobierno de Onganía llegó a erradicar seis (6) villas de emergencia habitadas por ochocientas cuarenta y ocho (848) familias integradas por tres mil setecientas sesenta y cinco (3765) personas. La mayoría de estas familias fueron relocalizadas en los módulos transitorios pero la segunda etapa del plan –construcción de las viviendas definitivas- nunca se concretó.

⁶⁹ El FONAVI fue creado por la Ley 19.929 (BO 13/11/72), con el objetivo general de contar con recursos genuinos para encarar la solución al problema del déficit habitacional, especialmente para los sectores de menores ingresos, a través de la financiación de programas de construcción de viviendas de interés social, logrando un mejor aprovechamiento de la capacidad y estructura de financiamiento existente y de los recursos zonales. El surgimiento de dicho Fondo se inicia en un contexto en que se consolida un modelo de Estado que tuvo como principal objetivo la modernización e integración social, y a su vez, consideraba a la política habitacional desde la perspectiva de la integración social y de regulación económica. De este modo, el Estado incidió sobre la demanda por medio de políticas de subsidios que incrementaba su solvencia y promovía la oferta de vivienda facilitando las realizaciones privadas. En este contexto, surge la provisión de vivienda “llave en mano” mediante la construcción de grandes conjuntos habitacionales, contruidos por empresas privadas y financiados por el Estado a través de fondos sociales específicos y créditos subsidiados.

⁷⁰

pueden acceder a ella, ya sea por el ahorro personal o por el crédito más bajo que fijen las operatorias del Banco Hipotecario Nacional (BHN)". (Ley 19029/72)

En el último gobierno peronista (1973-1976), respecto a las villas de emergencia se produjo una fuerte contradicción entre la concepción oficial de erradicación desde los organismos estatales, y la propuesta de las organizaciones villeras, según la cuál la colaboración del Estado debía orientarse a la radicación y a las tareas de mejoramiento de estos barrios. La dinámica política nacional le imprimió un nuevo sello a la organización villera del área metropolitana. En 1972 apareció el Frente Villero de Liberación Nacional que hasta la llegada del Peronismo al gobierno pasó a ser la organización representativa de ese sector social. Al frente se le agregó el Movimiento Villero Peronista identificado con las orientaciones más extremas de la izquierda peronista. El Frente villero logró recuperar la legitimidad que había tenido la Federación de Villas durante el Gobierno de Illia, lo que le permitió obtener una serie de ventajas y mejoras concretas en los asentamientos. También reclamó la creación de un organismo estatal específicamente dedicado a atender el problema villero⁷¹. Esa organización debía servir a la vez de intermediaria entre los demás organismos municipales y nacionales, y en ella debían tener cabida representantes de las villas. Este es el antecedente de las "mesas de trabajo" de la CMV, que en 1973 contemplaban las principales reivindicaciones de las villas contando con su participación. Las reivindicaciones en el período apuntaron a obtener mejoras en los barrios: expropiación de las tierras ocupadas por las villas; suspensión de desalojos y construcción de viviendas definitivas en los mismos lugares (Cravino, 1998).

Un ejemplo de esta experiencia fue la implementación del "Plan Piloto Villa 7"- ubicada en el barrio Mataderos-, que planteó una propuesta de radicación, contraponiéndose al Plan de erradicación desarrollado desde el PEVE. La premisa central consistió en "*el mantenimiento de la comunidad existente y el respeto por sus organizaciones, es decir, (...) radicar a toda la gente sin exclusiones*" (Dávolos P.; Jabbaz M y Molina, E, 1987: 37). La propuesta se centró en una fuerte participación de la población villera. De esta experiencia surge una Mesa de Trabajo integrada por el equipo técnico, el Frente Villero y el Cuerpo de Delegados de la CMV. **Este fue el primer proceso hasta el momento en que los villeros fueron considerados como sujetos sociales y no como objetos de las políticas estatales.**

⁷¹ Ver capítulo IV.

Entre 1973 y 1976 se incluyeron tres programas que atendían el problema habitacional de sectores sociales de diferente capacidad económica⁷²: El Plan 17 de Octubre (préstamos a entidades intermedias)⁷³, El Plan Eva Perón (préstamos individuales a propietarios de terrenos)⁷⁴ y el Plan Alborada (construcción de conjuntos habitacionales para habitantes de villas de emergencia, conventillos, viviendas obsoletas, etc.). Éste último, reemplazó al PEVE y mantuvo –en líneas generales- sus características y marco de acción anterior, pero planteando la transformación de las villas de emergencia en lugar de su erradicación⁷⁵. Sin embargo, las erradicaciones no se desecharon por completo, de acuerdo con los destinos asignados a las tierras ocupadas.

Cuando corría el año 1976, se registraban en la Ciudad de Buenos Aires 28 villas (ya que algunas habían sido “erradicadas”) en las que se alojaban 208.783 personas. En los NHT residían 5040 personas y en los barrios Rivadavia I⁷⁶, García y Mitre habitaban 6930⁷⁷. La disminución del abrumador número de personas que se alojaban en la Ciudad fue objeto de la política erradicadora de la última dictadura militar y dará lugar a los procedimientos más crueles implementados por el estado municipal⁷⁸.

“Una casilla que se destruye no se construye más”. La expulsión violenta de los pobres

“No hay historia muda. Por mucho que la quemen, por mucho que la rompan, por mucho que la mientan, la memoria humana se niega a callarse la boca. El tiempo que fue sigue latiendo, vivo, dentro del tiempo que es” (Eduardo Galeano)

⁷² Estos se realizaron en el marco del Plan Trienal (1974-77) que planeaba ejecutar para toda la República Argentina, 47.175 unidades en el marco del Plan Alborada.

⁷³ El Plan 17 de octubre dio continuación al Plan VEA. Consistió en el otorgamiento de créditos intermedios para la construcción, mientras que las familias podían recibir préstamos individuales con plazos y tasas de interés iguales a los créditos intermedios. En este Plan tuvo gran importancia la Confederación General del Trabajo (CGT), acordando la construcción de viviendas con organizaciones gremiales obreras.

⁷⁴ Este Plan se basaba en el que se había iniciado en 1952 y que fue interrumpido en el año 1955.

⁷⁵ Las obras comenzadas mediante los planes PEVE y Alborada dieron lugar a grandes conjuntos urbanos, que culminarán durante la dictadura militar, tales como los complejos de Soldati y Piedrabuena. A su vez, otras de las construcciones destinadas para los erradicados en villas serían los conjuntos Villa Lugano (1975) y Albarellos (1978), entre otros.

⁷⁶ El Barrio Rivadavia I fue construido en el año 1957 en el marco de la política de erradicación implementada en las villas. En la última dictadura militar, durante la intendencia municipal de Cacciatore mientras que muchos vecinos no habían terminado de pagar su casa, se recategorizó a este barrio como “Villa 44”, a fin de demolerlo y poner en su lugar un playón para camiones de carga.

⁷⁷ Fuente: Comisión Municipal de la Vivienda. 1977-82.

⁷⁸ Según datos de la CMV hasta 1983 la población en villas y NHT se habían reducido a 10.874 personas.

Durante la última dictadura militar (1976-1983), se produjeron una serie de políticas habitacionales y urbanas tendientes a la exclusión y segregación de los sectores populares que habitaban en la Ciudad de Buenos Aires. Por ejemplo, la población que se alojaba en conventillos, hoteles e inquilinatos, frente a leyes más duras -que respondían a la lógica del mercado y a la implementación de grandes proyectos urbanos- sufrieron serios riesgos de desalojo. Respecto a estos tipos de alojamiento, si bien no hubo una política explícita planificada de desalojo de los habitantes –como en el caso de las erradicaciones de las villas implementadas por el municipio- a partir de la aplicación de normas, como la modificación del Código de Planeamiento Urbano⁷⁹ y la Ley de Alquileres⁸⁰ del año 1977, se crearon serias restricciones en el acceso a la vivienda urbana por parte de la población de bajos ingresos, constituyéndose desigualdades y jerarquías en la urbe metropolitana.

El gobierno militar adoptó políticas relacionadas con las transformaciones en el mercado de la vivienda urbana, tales como las expropiaciones debido a la construcción de autopistas, a la recuperación de “espacios verdes” y a la relocalización industrial. También fueron afinándose instrumentos estatales tales como los códigos de subdivisión y urbanización del suelo, legislación sobre expropiaciones y reservas fiscales, control de alquileres, inversiones directas en la provisión de infraestructura, entre otras (Cuenya, 1993). Ello implicó restricciones al acceso a una vivienda urbana por parte de la población de bajos recursos (mediante el nuevo Código de Edificación y la ley de locaciones urbanas) y la expropiación de miles de edificios, viviendas y terrenos, entre otras cosas (Oslak, 1991).

En relación a las villas de emergencia se implementó un plan sistemático de erradicación hacia éstas mediante el despliegue de estrategias de desalojo forzoso y la expulsión masiva de estos habitantes. Algunas de las familias desalojadas fueron devueltas compulsivamente a sus países, una proporción permaneció en las villas y otras pasaron a engrosar las villas del Gran Buenos Aires. También una parte de la población

⁷⁹ La modificación del Código de Planeamiento Urbano exacerbó la estratificación social de la ciudad, restringiéndose las opciones de los sectores populares, al elevarse los precios de las viviendas y orientarse la construcción a los sectores de altos ingresos.

⁸⁰ La ley de alquileres intervino sobre la relación propietario/inquilino en defensa de la propiedad privada y de la indexación de alquileres. Esto impactó abruptamente sobre los sectores populares en los inquilinatos de la ciudad. Cerca de medio millón de inquilinos perdía la protección del Estado en su condición de locatarios y en la regulación de sus alquileres. La gran mayoría tuvo que apelar a soluciones más precarias y empeorar sus condiciones habitacionales, reubicándose en el espacio urbano en casas de parientes, hoteles-pensión, o trasladándose a villas miseria (Oszlak, O, 1991)

adquirió terrenos y construyó viviendas precarias en localidades suburbanas y en otros casos, retornó a las provincias de las que procedía o logró ubicarse en hoteles o pensiones.

En contraste con los planes de erradicación aplicados con anterioridad, se impulsó la expulsión sin brindar alojamiento alternativo a la población afectada. Se concentraron en ese entonces todas las facultades en la CMV, la cual montó un operativo cuasi policial para desalojar compulsivamente a los moradores de las villas, derribando las casillas de los habitantes con “topadoras”. Estas últimas fueron el símbolo vivo que marcó la historia de estos barrios, inscripto en el cuerpo de las personas, convirtiéndose en un instrumento de amenaza por parte de la acción estatal y que se instaló en el imaginario social. Estas imágenes, recuerdos e historias contadas por quienes vivieron la “topadora”, se reactualizan ante nuevos rumores que aparecen a lo largo de la historia ante presuntos desalojos de los sectores populares.

El llamado “Ordenamiento Social y Edificio de la Ciudad de Buenos Aires”, objetivo último que el municipio quería alcanzar con el plan de erradicación, contemplaba tres acciones: “congelamiento”, “desaliento” y “erradicación”. La etapa de “**congelamiento**” importó la realización de un relevamiento físico de la población, en la marcación de casillas y en la entrega de un “Certificado de Asentamiento Precario” (C.A.P.) a cada unidad censada y con los datos filiatorios que, en los hechos, significaba una suerte de autorización de residencia. Esta autorización debía ser exhibida ante el sólo pedido de la autoridad requirente, ya sea esta municipal, policial o militar. Se confeccionaba en base a estos datos un legajo por cada familia en el que se registraba cronológicamente el recorrido habitacional por cada una de éstas, hasta su erradicación.

A través del “**desaliento**” se buscaba socavar las motivaciones de la población de permanecer en la villa. Se prohibió todo tipo de compra y venta de negocios y viviendas. Asimismo, las villas fueron permanentemente vigiladas por personal de seguridad del “Departamento de Vigilancia Interna”, y su población fue objeto de violencia y atropellos constantes. La última etapa del programa, la “**erradicación**” importó el traslado físico y compulsivo de los habitantes de las villas. Este programa proponía como soluciones habitacionales el traslado a terreno propio, el retorno al país o

provincia de origen, egresos por los “propios medios”⁸¹, apoyos crediticios⁸² y la reubicación en otros asentamientos. Mayoritariamente los “villeros” fueron expulsados del ejido urbano hacia la provincia de Buenos Aires o, directamente, a sus provincias de origen. Empero, algunas de las familias erradicadas fueron reubicadas en los NHT⁸³. El ex titular de la CMV Guillermo Del Cioppo, justificaba la aplicación de estos programas, argumentando:

“...La solución es destruir la estructura económica de las villas y congelar su crecimiento (...) ya no se pagan los arreglos de líneas eléctricas para así desalentar quienes tienen sus industrias y que todo se hace con sensibilidad social, pero no con sensiblería, buscando soluciones al problema real (...) una casilla que se destruye no se construye más ...”⁸⁴

En este contexto histórico la Municipalidad de Buenos Aires tomó un fuerte protagonismo a diferencia de gobiernos anteriores, en que ésta era una más entre varios organismos estatales a cargo de la solución de la cuestión villera. La CMV asume enteramente la responsabilidad, si bien podía recurrir a otros organismos para su colaboración. Estos poderes, concentrados en una simple dependencia municipal, suponían el apoyo irrestricto del Intendente Cacciatore, quien a su vez contaba con el aval de su Fuerza (aeronáutica) y el apoyo presidencial. Se montó un operativo hacia las villas a cargo de un comisario y personal de las fuerzas policiales y armadas. (Oslak, 1991)

Se calcula que la población expulsada de la Ciudad en el período 1976/1983 ascendió a más de doscientas mil (200.000) personas. Algunas de estas familias expulsadas de sus viviendas pasaron a engrosar la población residente en los NHT. La lógica subyacente en el diseño y ejecución de esta política de erradicación fue la misma

⁸¹ En esta categoría se incluían a todas aquellas familias que hiciesen abandono de su vivienda en la villa sin utilizar los medios previstos por la CMV. Lo cierto que esto se debía muchas veces a que las familias ante el temor de ser desalojados compulsivamente se iban de la villa sin recursos económicos.

⁸² Los créditos se presentaban como respuesta tardía a las necesidades reales de los pobladores luego de tres años de haberse iniciado el operativo o los préstamos otorgados eran mínimos.

⁸³ A modo de ejemplo en el año 1977 los pobladores de la Villa n° 29 (Bajo Belgrano) que fueron trasladados, el 15,15 % fueron reubicados a los NHT u otras villas -consideradas de “erradicación no prioritaria-, en la Villa n° 30 (Colegiales) el 7,22 % de los habitantes fueron relocalizados también en esos núcleos y la Villa n° 28 o “Villa Colombo” fueron trasladados a éstos el 2% de la población. (En Bellardi Marta, De Paula Aldo: 1986. Fuentes de la CMV)

⁸⁴ Diario La Razón. 19 de mayo de 1977.

que una década anterior impulsó la construcción de los NHT y fue cabalmente expresada por el ya mencionado titular de la ex Comisión Municipal de la Vivienda, quien sostuvo que *“...vivir en Buenos Aires no es para cualquiera sino para el que lo merezca, para el que acepte las pautas de una vida comunitaria agradable y eficiente. Debemos tener una ciudad mejor para la mejor gente...”*⁸⁵.

Para ese entonces la Municipalidad legalizó estas prácticas burocráticas – mediante la ordenanza 33.652/77- otorgándole a la CMV las facultades para *“erradicar las llamadas villas de emergencia, y todo otro asentamiento poblacional precario o transitorio, existente dentro del ámbito de la Capital Federal, como asimismo, impedir la formación o crecimiento de los mismos”*⁸⁶. Quien estaba a cargo de la aplicación de dicha ordenanza era el “Comisario Osvaldo Lolito”, Gerente del Departamento de Vigilancia Interna. Este departamento era un cuerpo semi policial, independiente del Cuerpo de Policía Municipal. Asimismo, los procedimientos de erradicación se efectuaban con personal de la entonces “Dirección Limpieza”. De este modo se montó un operativo cuasi policial en todas las villas de la ciudad justificando sus acciones a través de la estigmatización con los barrios donde se producían “negocios inescrupulosos”. El titular de la CMV manifestaba en los medios gráficos de la época que *“...no pagan la luz ni impuestos y hay una la de retiro, que es un típico pueblo boliviano y en donde viven 35.000 personas. Con las primeras erradicaciones se conocieron sorprendentes revelaciones. Hay depósitos, industrias y hasta agencias de viaje (...) hay un mínimo de gente de mal vivir que impone una especie de ley de hermetismo y al que comparo con la mafia. Otro denominado económico, que vive en la villa y explota a sus habitantes, que posee insospechados recursos financieros (...) quizás porque es un gran negocio, o políticamente porque eran explotados para hacer coros en actos políticos...”*⁸⁷.

Fue mediante conceptualizaciones como éstas -que las villas se concentraban en tierras fiscales que integraban el tejido urbano o que la “ilegalidad” se aglutinaba en estos sectores de la ciudad- que se justificaron en acciones montadas por las autoridades municipales para operar en estos barrios. De este modo, se organizaron instituciones que adoptaron técnicas, procedimientos y prácticas efectivas de poder hacia los sectores

⁸⁵ Competencia, 1980. Citado en Oszlak: 1991: 78

⁸⁶ Ordenanza nro. 33.652 (Boletín Municipal nro. 33.652. 19/7/77)

⁸⁷ Diario La Razón. 19 de mayo de 1977.

populares. Se recurrió a la amenaza directa mediante la utilización de armas por parte de empleados municipales, obligándolos a firmar que se iban “voluntariamente” de la villa. Se los trasladaba de un asentamiento a otro en camiones de basura, dejándolos incluso tirados a la intemperie, o juntaban varias familias en una misma casilla, entre otras prácticas arbitrarias. Asimismo, a través de la amenaza indirecta⁸⁸, se utilizaba la presión psicológica, los hostigamientos, y se “desalentaba” su residencia, cortando los servicios básicos (agua, luz), manteniendo la constante vigilancia del personal de la CMV para impedir mejoras de la vivienda. A su vez, las “topadoras” arrasaban con las instalaciones de la infraestructura y las casillas, y aquellas que lograban subsistir se encontraban rodeadas de escombros. También se demolían sus viviendas sin otorgarles una solución habitacional alternativa⁸⁹, utilizando la violencia directa mediante golpes, represión y la desaparición directa de personas. La erradicación también llevó a muchas familias a “huir” de estos barrios, lo cual para la CMV era categorizado “por propios medios”. Mientras se expulsaba a los sectores populares de las villas, contradictoriamente funcionarios públicos habían trasladado en estos asentamientos a mujeres abandonadas con hijos, inquilinos desalojados, ancianos y discapacitados, que no podían ser atendidos por otros programas asistenciales.

Las prácticas y procedimientos violentos implementados en este contexto no lograron tener la suficiente visibilidad, pese al intenso reclamo y las presiones ejercidas por Cáritas, un grupo de villeros y el Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo frente a las distintas autoridades nacionales y municipales⁹⁰. Asimismo, se impulsaron recursos de amparo, que en algunos casos, llevaron a que la justicia dispusiera medidas

⁸⁸ “Comisión Municipal de la Vivienda. Departamento de Vigilancia Interna. INTIMACIÓN ÚLTIMO AVISO. Villa: 1-11-14. Casa N°222. Sector 1. Se intima al ocupante de la vivienda a presentarse (con tarjeta de censo y documentos de identidad), el día 4 del corriente, en el horario de 14 a 19 horas en la oficina “erradicación” de la Comisión, instalada en Varela 1950, Capital Federal, de esta villa. De no presentarse en el plazo fijado, su vivienda será demolida. Buenos Aires, 4 de junio de 1979. Jefe de Villa (En Eduardo Blaustein, 2006:74)

⁸⁹ Son numerosos los ejemplos de familias que fueron víctimas de este accionar estatal. Como ejemplo podemos citar aquel que corría en diciembre de 1979 en la villa 21 en el barrio de Barracas. La Municipalidad había impulsado la prolongación de la avenida Perito Moreno y estas obras afectaban a 100 familias. El operativo se había iniciado una semana después de haber recibido la intimación oficial para abandonar sus viviendas, sin haberse además respetado las promesas de no desalojar a las familias censadas ni de hacer efectivo el pago de pasajes a quienes optaran por regresar a su lugar de origen (“La verdad sobre la erradicación de las villas de emergencia del ámbito de la Capital Federal. 21 de octubre de 1980)

⁹⁰ Entre 1979 y 1980 Cáritas Buenos Aires, habitantes de las villas y curas que trabajaban en estos asentamientos ponían en conocimiento a la Presidencia de la Nación, al Intendente de la Municipalidad de Buenos Aires y al Titular de la Comisión Municipal de la Vivienda de los actos violentos impulsados por personal de la CMV y de las fuerzas de seguridad hacia las familias que se alojaban en estos barrios.

de “no innovar” y la “prohibición de demoler las viviendas hasta que el juicio arribara a su sentencia final” (Ibid. 1986:42). En 1981 la Sociedad Central de Arquitectos dirigió una nota al Intendente de Buenos Aires en la que manifestaba su “honda preocupación” por los métodos utilizados en la erradicación de las villas de emergencia y al mismo tiempo solicitaba información sobre el destino de los “cuantiosos fondos a disposición de la CMV”, dado que la “campana de erradicación sólo se limitaba a una mera y fría estadística de haber desalojado 160.000 personas”.⁹¹

El problema de las villas no se reducía solamente a una cuestión habitacional, sino que involucraba además aspectos técnicos (“ornato de la ciudad”) y morales (“necesidades espirituales de la vida humana”) que trascendían los intereses y carencias de los sectores implicados, y afectaban al conjunto de la vida urbana (Oslak, 1991). Estas políticas (y sus reminiscencias del pasado) pusieron crudamente de manifiesto la vigencia de una nueva concepción sobre la jerarquía del espacio urbano, la función de la ciudad y el lugar que debían ocupar en ella los sectores populares (Ibid, 1991). Es decir una idea sobre el derecho al espacio urbano, que considera que la ciudad fue construida como lugar de residencia de la “gente decente y merecedora”, como la “vidriera del país” y el ámbito físico que afirma los valores de “orden”, “equidad”, “bienestar”, “pulcritud”, y la **“eliminación” de la pobreza, marginalidad y deterioro.**

Un informe municipal señalaba que el operativo de erradicación permitió recuperar 7 hectáreas de tierra valiosísima para su futuro y ambicioso plan que llevaría a un ordenamiento social y edilicio de la Capital Federal, como correspondía a toda “gran ciudad” con envergadura cosmopolita⁹². Para el gobierno municipal las villas representaban una amenaza a la **salubridad de la población que habitaba en la ciudad**. El objetivo era contribuir a la mejora de la ciudad y a la vida ciudadana mediante la construcción de plazas, parques, autopistas y playas de estacionamiento, y en la eliminación definitiva o el traslado fuera del perímetro de la ciudad, de todos aquellos que dieran muestra de pobreza y precariedad (Ibid,1986:46)

Tanto desde el marco jurídico como desde lo discursivo se establecían soluciones para que sus habitantes accedieran a viviendas decorosas y a planes para

⁹¹ Diario Clarín, 8 de abril de 1981. En Bellardi, De Paula, 1986.

⁹² Bellardi, P; De Paula A, 1986.

construir viviendas en otros lotes. Lo cierto es que en la práctica se priorizó el “Ordenamiento social y edilicio”, cercenando y cercando a los habitantes villeros, expulsándolos de la ciudad y creando una frontera con el Gran Buenos Aires. Di Cioppo lo expresó muy claramente: *“reitero que es inútil darles solución con viviendas porque si les dan, las venden y vuelven al lugar”*⁹³. Asimismo, argumentó *“Se busca recuperar las tierras, especialmente las mas valiosas e incorporarlas al Planeamiento Urbano... un vasto programa de erradicaciones cuyas finalidades más evidentes han sido una solución social y a la vez recuperar para la urbe espacios irracionalmente sustraídos”*⁹⁴.

En el funcionamiento normal y cotidiano de los organismos estatales, sus agentes dejaron marcas de la faz represiva de la dictadura en procesos institucionales posteriores, incluso hasta la actualidad. Si bien durante los gobiernos democráticos que se sucedieron se produjeron cambios políticos sustantivos en relación a las villas y otro tipo de alojamiento de los sectores populares, se montó un proceso complejo y una miríada de burocracias mal integradas (Santos, B, 1991) que han ejercido y continúan ejerciendo microdespotismos sobre los ciudadanos.

Juan Villarreal señala que en tiempos de la dictadura militar argentina reciente, la inusual concentración de poder, y la confluencia de múltiples iniciativas que expresaron un proceso social regresivo, posibilitaron la realización de profundas transformaciones sociales. Se produjo un vasto proceso de reestructuración social tendiente a fortalecer las bases de dominación, a fragmentar a las clases subalternas, a individualizar las conductas sociales, y a rearticular las formas constitutivas de la sociedad civil (1985:102).

El autor analiza a su vez la estrategia de poder de la última dictadura, proponiendo no solo la faz represiva, sino también su carácter productivo. Señala en este sentido que “el período del gobierno militar que se inicia en 1976 aparece –más que como la obra exclusiva de una cúpula militar- como expresión de un proceso social regresivo que conjugó iniciativas de múltiples fuerzas sociales. La reacción concertó el accionar de sectores militares, religiosos, políticos y sociales. Resultó de un proceso

⁹³ Diario La Razón. 19 de mayo de 1977.

⁹⁴ Diario La Nación. 4 de noviembre de 1979

general de respuesta autoritaria, disciplinaria, represiva a los avances de radicalización y lucha de los sectores populares en los años anteriores. Represiva, porque se destruyeron organizaciones diversas de la sociedad y se aplicó la fuerza sobre los individuos y los grupos sociales. Productiva, porque se generó un apreciable consenso de restauración del orden, se estimuló el individualismo social, se apeló a diversos mecanismos de recreación y, fundamentalmente, se desarrolló un proceso de reestructuración general de la sociedad (Ibid. 1985:215)

Por último, queremos señalar que el interés de esta primera parte del capítulo fue **observar el pasado para ampliar los horizontes y poder reconstruir las rupturas y continuidades institucionales, las relaciones previas que facilitaron o que sirvieron de marco, las huellas que quedaron impresas y que continúan inscriptas en ciertas prácticas y rutinas de las agencias que conforman las instituciones encargadas de implementar políticas habitacionales, dilucidando las relaciones sociales entre los grupos que las integran.** Siguiendo esta línea de análisis, a continuación nos adentraremos en los diversos matices políticos que se adoptaron durante las diferentes gestiones democráticas y las relaciones que se establecieron con la sociedad civil.

PARTE 2

Desde 1983 hasta la actualidad: los laberintos burocráticos y sus tramas políticas. Entre la radicación y la omisión

En períodos anteriores y sobre todo, durante el último gobierno militar se constituyó un Estado altamente burocratizado, que –particularmente– en la Municipalidad de Buenos Aires se evidenció en una extensa red de agencias con variados grados de autonomía, superposición de funciones y escasas formas de coordinación (Grillo, 1995). Como se expuso en la Primera Parte del capítulo, en estas instituciones mal integradas se imprimieron prácticas y procedimientos burocráticos respecto a la implementación de políticas habitacionales hacia los sectores de bajos recursos económicos que dejaron sus marcas en sucesivos gobiernos democráticos. A continuación resumiremos brevemente el contexto socio histórico y su relación con las políticas habitacionales desde 1983 hasta la actualidad, focalizando el análisis fundamentalmente en los programas de urbanización implementados por las diferentes gestiones gubernamentales en las villas de emergencia y en las políticas de omisión frente a los denominados “nuevos asentamientos urbanos”.

Procesos urbanos y políticas habitacionales en los primeros años de la democracia

Con el retorno de la democracia en 1983, la Argentina experimentó un severo deterioro socioeconómico debido al proceso de desindustrialización y de endeudamiento externo que se había iniciado en el período anterior⁹⁵. Se implementaron a su vez políticas de ajuste que produjeron efectos profundos en todos los campos de la vida social. Ello repercutió en una crisis habitacional, y particularmente en la Ciudad de Buenos Aires se acrecentaron los niveles de hacinamiento en hoteles- pensión y comenzó a desarrollarse un proceso de reapropiación de la ciudad por parte de los sectores populares mediante estrategias de ocupación de inmuebles vacíos⁹⁶, piezas y

⁹⁵ Se vivió en este período una situación definida como crisis estructural que se evidenció en el descenso de la producción manufacturera, el cierre de fábricas, la caída de inversiones, el descenso del ingreso per cápita, la creciente inflación, la desaparición de las pequeñas y medianas empresas, etc.

⁹⁶ Hacia fines de 1983 el incremento de viviendas desocupadas alcanzaba entre 209 y 229.000 viviendas desocupadas, ubicadas mayormente en el centro y norte de la Ciudad de Buenos Aires. La hipótesis fue

terrenos baldíos, reocupación de las villas que aún existían, surgimiento de nuevos asentamientos en el conurbano⁹⁷ y otras modalidades habitacionales existentes como los conventillos que persistían en la zona centro-sur de la ciudad⁹⁸. Rodríguez (2005) señala que entre 1983 y 1989 se inició un periodo de “tolerancia sin recursos” caracterizado por el avance sobre los intersticios urbanos por parte de quienes habían sido expulsados por la dictadura. Es decir que el *laissez faire* propio del radicalismo en materia de política habitacional no logró limitar el avance del problema (Carman, 2006). Incluso la Municipalidad de Buenos Aires estimuló ocupaciones en terrenos de su propiedad a través de redes políticas que actuaban sobre la administración local (Grillo, 1995). El repoblamiento de las villas y la emergencia del nuevo fenómeno de las *ocupaciones* de inmuebles constituyeron las manifestaciones más contundentes de este período. Esta modalidad habitacional surgió particularmente en la Ciudad de Buenos Aires en que muchos predios fueron abandonados por sus dueños por ser inundables o porque habían sido expropiados para realizar obras públicas –como autopistas- que nunca fueron concretadas. Si bien las autoridades municipales manifestaron cierta tolerancia hacia estas ocupaciones, análogamente eran invisibilizados, negándoles todo tipo de reconocimiento público. De modo que para este sector de la población no fueron diseñadas políticas públicas específicas⁹⁹.

Al mismo tiempo que se producían estas transformaciones en la ciudad, se crearon instituciones y corporaciones de profesionales de arquitectura y urbanismo que comenzaron a diseñar anteproyectos de planificación urbana. Alrededor de 1986 en la Ciudad de Buenos Aires tuvo lugar un concurso llamado “Veinte ideas para Buenos Aires” organizado en el marco de un Programa de Cooperación entre la Comunidad de Madrid y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires que se tradujo en nuevas tendencias en materia de planificación y gestión urbana europea. Las herramientas planteadas en este concurso para la actuación en la ciudad fueron el “proyecto urbano” y el diseño del “espacio público”. El primero, en oposición al planeamiento tradicional de

que este fenómeno se debió a la ley de alquileres implementada en años anteriores.

⁹⁷ En el caso del Gran Buenos Aires se fueron produciendo toma de tierras, diferente a la modalidad de asentamiento que se dio en la Ciudad de Buenos Aires, a partir del crecimiento paulatino de la población.

⁹⁸ Mientras que surgían estas modalidades habitacionales precarias en la ciudad y en el GBA comenzaron a gestarse procesos de periurbanización de los sectores de mayor poder adquisitivo en *countries* o clubes de campo del conurbano norte, utilizados –mayormente- en este momento como viviendas secundarias de los grupos más acomodados (Para un análisis minucioso de este proceso puede consultarse a Florencia Girola, 2008)

⁹⁹ Esto fue ampliamente desarrollado por María Carman (2006)

*zoning*¹⁰⁰, planteó la recuperación de los valores simbólicos y materiales de la ciudad histórica. Por otra parte, se produjo el reemplazo de los grandes temas habitacionales y sociales (hegemónicos en el urbanismo hasta los años 70) por el diseño del “espacio urbano” que empezó a ser considerado fundamental. De este modo se planteó en este período proyectar calles y plazas, operar en el tejido en la ciudad, priorizando la reconstrucción del paisaje urbano, las identidades barriales, la importancia del sistema vial como paisaje, la consideración de fragmentos urbanos y el rediseño de los bordes de la ciudad a fin de integrarlos al tejido urbano periférico y producir así la valorización del patrimonio (Wagner, 2008:49).

Con el advenimiento de la democracia la política oficial hacia las villas se fue modificando y asumió que se debía garantizar la permanencia de la población en estos terrenos ocupados. De esta forma, se modificó la concepción de la problemática villera de *erradicación* por el de la *radicación* y el propio Estado reconoció la irregularidad como un fenómeno de desarrollo urbano. Fue incluido entonces en la agenda urbana para la implementación de las políticas de regularización¹⁰¹.

La actitud tolerante del primer gobierno democrático se expresó, por ejemplo, en la sanción de la primera ordenanza de radicación de villas de emergencia, si bien esta medida no se materializó posteriormente en acciones concretas. En relación a las *ocupaciones*, el gobierno local se abstuvo de promover desalojos¹⁰², aunque tampoco propició políticas específicas que tendieran a una resolución estructural del problema¹⁰³. Respecto a los conventillos se propusieron programas destinados a la rehabilitación urbana¹⁰⁴, en oposición a otros planes de viviendas que se habían implementado en las

¹⁰⁰ El *zoning* había sido planteado en el marco del Plan Regulador y de Reforma de la Capital Federal de la Comisión de Estética Edilicia en 1925, por el cual la ciudad se dividía en seis secciones, con alturas, densidades y ocupación de la parcela diferenciadas.

¹⁰¹ En Scheingart citando a Emilio Duhau (2001:8)

¹⁰² En algunos casos el poder judicial promovía desalojos y estos eran dilatados por algunos funcionarios. Pero en otros casos, como demuestra en una exhaustiva etnografía Lacarrieu, la población alojada en los conventillos sufría reiteradas intimaciones judiciales, e incluso procedimientos de desalojo iniciados por la justicia (2005).

¹⁰³ Las únicas excepciones a esta ausencia de políticas *ad hoc* hacia las ocupaciones fueron los convenios de comodato en algunas propiedades de la ex AU-3, la negociación por el reciclaje del edificio ocupado del ex PADELAI y la compra por parte del GCBA de 21 conventillos.

¹⁰⁴ Las políticas estatales de intervención que se evidenciaron en el año 1984 proponían la “erradicación” de estos inmuebles y su reemplazo por viviendas dignas a través de operaciones combinadas de parcelamiento, renovación, remodelación, rehabilitación y preservación, en pequeña escala y en superficies limitadas, con el fin de mejorar las condiciones de habitabilidad vigente sin provocar el desarraigo de la población ni destruir la identidad del barrio. Sin embargo esto a su vez se contradecía con la creación de un “Plan Piloto de Erradicación de Viviendas Insalubres (PEVI), implementado mediante la

villas. En este marco, fue diseñado en el año 1984 por la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires un programa denominado Recup-Boca¹⁰⁵, focalizado en la recuperación de algunos conventillos del barrio de La Boca. De este modo, la aparición de políticas como la de “rehabilitación”, sin bien coexistía con leyes previas y hasta con propuestas de erradicación, apuntaba a resolver la problemática habitacional y ambiental que afectaba a los habitantes de dicho barrio, así como a recuperar el patrimonio urbano existente en sus aspectos físico, histórico y cultural, emprendiendo obras y acciones integradas. Ello a través del accionar conjunto de organismos municipales y de la sociedad civil¹⁰⁶.

Las políticas de urbanización y radicación de villas de emergencia

Las villas de emergencia fueron repoblándose y sus habitantes –a lo largo de los años- fueron construyendo sus viviendas, sus vías de comunicación, trazas y accesos, acorde a su idiosincrasia y pautas culturales, distinta del amanzanamiento tradicional que caracterizó al resto del entramado urbano. También fueron recuperando espacios para la organización social y comunitaria del barrio.

Como ya hemos señalado, el Estado, en oposición a las prácticas violentas desarrolladas en la última dictadura militar, reconoció activamente la radicación de los

Ordenanza 40.301/85. El procedimiento que llevaría a cabo este plan consistía en un censo de las casas de inquilinato, y una vez comprobada la condición de insalubridad y hacinamiento en que habitaban sus ocupantes se procedería a cancelar la habilitación del edificio como vivienda. Esta ordenanza, formulada en términos de especulación inmobiliaria, propuso la erradicación de conventillos, su población y la construcción de viviendas FONAVI.

¹⁰⁵ Este Programa deviene de un modelo importado de las operatorias de remodelación llevadas a cabo en países europeos, las cuales se basaron en la conquista del derecho a la ciudad y a una vivienda, cuyo objeto consistía en corregir las acciones propias de la “lógica del mercado”. Este programa -aprobado en virtud del proyecto de cooperación técnica argentina/francesa- surgió como síntesis de todas estas iniciativas y contuvo dos lineamientos: 1) un plan de acciones inmediatas para el mejoramiento del área-problema y 2) el Programa de Rehabilitación y Desarrollo Urbano para implementar en el mediano y largo plazo. Mientras que las políticas de vivienda tradicionales de la Ciudad de Buenos Aires se habían planteado a través de la relocalización compulsiva de la gente hacia los bordes y a departamentos en monobloks, el Programa en cuestión tuvo como objetivo una doble conservación: la del lugar arquitectónico por su relación con la identidad mítica del barrio y la de la población residente perteneciente a una categoría social que abarcaría a los sectores populares. El Recup Boca presentaba características particulares y poseía con cierta “originalidad” que lo diferenciaba del modelo más tradicional en materia de política habitacional para los sectores populares como era el FONAVI. (Lacarrière, 1995)

¹⁰⁶ Según el Decreto n° 6895/988, art. 4°, la Comisión Área Problema del Barrio de La Boca se encontraba presidida por el señor Intendente de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires e integrada por los secretarios del Departamento Ejecutivo, la Comisión Municipal de la Vivienda, el Consejo de Planificación Urbana y el Consejo Vecinal de la zona III.a

habitantes de las villas, garantizando la permanencia de la población en estos barrios en los terrenos ocupados.

Desde 1983 a la actualidad se plantearon cuatro programas consecutivos de aplicación directa y exclusiva en las villas de la Ciudad de Buenos Aires:

- 1) **1984:** Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT), sancionado mediante la ordenanza n° 39.753.
- 2) **1991:** Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal, sancionado a través de la ordenanza n° 44.873.
- 3) **2001:** Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (creado por Decreto n° 206/01)
- 4) **2008 hasta la actualidad:** Continúa el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y NHT implementado por el Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires y se agregaron otros organismos como la Corporación Buenos Aires Sur S.E. y la Unidad de Gestión e Intervención Social, dependientes del Ministerio de Desarrollo Económico. El primero creó el Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR HÁBITAT), mientras que la segunda efectúa tareas para el mantenimiento del hábitat en las situaciones de emergencia en villas y núcleos habitacionales

El reconocimiento de los reclamos de la población villera. Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios

A partir del inicio de la democracia ciertas expectativas y reivindicaciones de la población villera¹⁰⁷ lograron constituirse en normas y enunciados jurídicos, estableciéndose así las pautas del **Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios**, que será sancionado en 1984, mediante la ordenanza 39.753. A través del marco normativo, se derogaron aquellas políticas que

¹⁰⁷ En los primeros años del inicio de la democracia se produjeron una serie de reivindicaciones en las villas que proponían garantizar que la población en estos barrios no sea desalojada e instrumentar la recuperación de la infraestructura.

habían ejecutado la erradicación de villas y “barrios carenciados”, reconociendo de este modo los reclamos de sus residentes. Se proponía compatibilizar el espacio ocupado por las villas¹⁰⁸ a las normas urbanas existentes, a través de mejoras físicas y ajustar el espacio ocupado por éstas a las normas de edificación y planificación urbana. Así, debía garantizarse el cumplimiento de la normativa vigente en materia urbana, según lo establecido por el Código de Planeamiento Urbano, sancionado en el año 1977, y a sus modificaciones posteriores¹⁰⁹.

Se planteaba como necesario proveer de infraestructura y equipamiento comunitario, abrir calles, lotear e identificar aquellas viviendas que podrían mejorarse de aquellas que serían irrecuperables con el fin de construir nuevas viviendas (colectivas e individuales), tanto para las familias que habitaban las casas más deterioradas como para aquellas afectadas por aperturas de calle y construcción de equipamiento comunitario. Sin embargo, durante este período, las acciones efectivamente implementadas en el marco del programa mencionado se centraron en sólo una de todas las villas existentes (Villa 6), donde se desplegó un plan piloto posible de replicar en otras villas. Sin embargo, las acciones desarrolladas en estos barrios, de acuerdo a lo establecido por la Ordenanza 39.753, se centraron en la Villa 6 y en las restantes, las intervenciones en ese período fueron prácticamente nulas.

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

Con la asunción del peronismo en el Estado nacional y municipal en 1989, se inició un nuevo período en la política de radicación cuyos alcances y redefiniciones se produjeron en el marco de un proceso de reforma del Estado¹¹⁰. Ello coincidió con la

¹⁰⁸ Sin embargo, para cada villa se debían delinear acciones específicas, previo relevamiento físico de la misma, contemplando los circuitos financieros, legales y sociales pertinentes en cada caso.

¹⁰⁹ El Código establece zonas residenciales para la Ciudad, así como los requisitos que debe cumplimentar un lote para poder ser definido como unidad residencial: tamaño, amanzanamiento, sector destinado a calles y zona pública, ventilación, y disponibilidad de infraestructura básica.

¹¹⁰ A partir de 1989 se creó el Programa de Privatizaciones y Concesiones implementado por la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (Mignaqui: 1997:222).

creación de un Programa de Reordenamiento territorial y un proceso de modernización urbana (Mignaqui: 1997:221)¹¹¹. Se produjo, por un lado, el reconocimiento por parte del Estado de una reivindicación histórica del movimiento villero¹¹², y por otro lado, se permitió la venta de tierras ociosas (incluidas las villas) dentro de la lógica de privatizaciones (Cravino, 2000)

Durante la gestión del intendente Grosso (1989-1992) se inició un intento de desarrollar una política con cierto nivel de participación popular, como por ejemplo, Mesas de Concertación en villas, diálogo con las organizaciones de base, definición del presupuesto municipal en talleres de planeamiento participativo, etc. Durante este período se desarrollaron algunas acciones que tuvieron cierta implicancia en algunos sectores populares tales como la construcción y relocalización del barrio Ramón Carrillo para los ocupantes del ex Albergue Warnes, la escrituración de los ocupantes del ex PADELAI en San Telmo, el inicio del reciclaje de la manzana Franciscana en el barrio de Monserrat, la implementación del Programa Recup-Boca, la ejecución de viviendas de interés social para los ocupantes de los terrenos linderos a la traza de la ex AU3, entre otros. Sin embargo, algunas de estas acciones, como dice Rodríguez (2005) resultaron inconclusas, frustradas, de destino incierto e incluso fueron interrumpidas por el ejecutivo municipal.

La urbanización como política pública. Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal.

A comienzos de la década del 90' el Estado comenzó a delinear políticas de regularización dominial – por ejemplo, la Ordenanza Municipal n° 44.873 y el Decreto Nacional n° 1001/90- en que se reconocía la ocupación pacífica de la tierra por parte de

¹¹¹ En ese contexto se diseñaron los siguientes programas: Programa de Rehabilitación de la Zona Sur (barrios de Barracas, San Telmo, La Boca), Programa de Revitalización de la Avenida de Mayo (PRAM), Programa Recup Boca, y el Proyecto de Urbanización de Puerto Madero.

¹¹² En el año 1987 había nacido el Movimiento de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal (MVBC) con el fin de coordinar las distintas organizaciones vecinales. Este movimiento se postuló como una organización pluralista y no partidaria. Sin embargo, la particular articulación entre el movimiento villero y las organizaciones municipales hizo que las penetraciones de los partidos políticos rompieran con la unidad de este movimiento (Clichevsky, 2003). Pese a ello, se formuló un Estatuto que establecía que éste estaría integrado por dos titulares y dos suplentes de cada villa, barrio carenciado o NHT. Recién en 1989 este movimiento logra una articulación con el gobierno municipal (Cravino, 1998)

sus habitantes y se apuntaba a ceder la titularidad dominial de los terrenos mediante la transferencia onerosa a sus ocupantes¹¹³.

En ese período, se abrió un espacio formal de diálogo entre los actores municipales y las organizaciones villeras que se sustentó con la firma de un Acta Compromiso entre ambos en el año 1989. Mediante este instrumento se definía que el otorgamiento del título de propiedad debía realizarse mediante una operatoria que contemplara a la propiedad accesible en relación a los ingresos reales de la población. Finalmente, en el año 1991 se sancionó la Ordenanza n° 44.873, por la cual se definieron los alcances y las características de la regularización y la urbanización de las villas de la capital. Esta normativa definió el posicionamiento del Estado respecto del problema villero y se incorporó a las villas como distrito de zonificación del Código de Planeamiento Urbano (U31), lo que significó legalizar el proceso de urbanización informal como una modalidad de producción del hábitat¹¹⁴. Esto fue expresado incluso en el diseño de los proyectos legislativos del momento:

“El criterio adoptado respecto del parcelamiento tiene como objetivo encuadrar las tendencias de conformación del parcelamiento existente, producto de esta forma alternativa de urbanización en la villa. La densidad actual de las villas y la reivindicación de sus habitantes de permanecer en los predios ocupados lleva a esta primer instancia del proyecto de urbanización a la definición de una parcela mínima que permita el acceso al lote de todos los habitantes de la villa. El esfuerzo de autoconstrucción es la forma de acceso a la vivienda más habitual por parte de los ocupantes de las villas. De allí la necesidad de encuadrar esa modalidad a través de normas urbanísticas con las que se busca asimilar el desarrollo futuro del asentamiento al resto de la ciudad...” (El subrayado es propio. Proyecto de ordenanza. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires)

De este modo, por un lado se priorizaba la reivindicación de los villeros de permanecer en estos barrios a través de la implementación de una política de

¹¹³ Esto motivó una gran marcha de las villas a la Plaza de Mayo en agradecimiento, por lo que entonces los vecinos entendieron como el “reconocimiento” de una deuda histórica, en el marco de una acción positiva del Estado tendiente a lograr la plena efectividad de su derecho a la tierra y a la vivienda adecuada.

¹¹⁴ Dicha norma legal obligaba al Departamento Ejecutivo a elevar al Órgano Legislativo local, en un plazo no mayor de sesenta (60) días, el diseño urbanístico del barrio, que debía contemplar la ejecución y apertura de calles y sendas necesarias para la dotación de infraestructura, el acceso a las viviendas y la localización de los equipamientos comunitarios.

urbanización. Esta contemplaría la apertura de calles, el loteo y la relocalización de los habitantes que se encontrarán en las trazas que serían utilizadas para el uso público. Pero, por otro lado, tal política debía ser concordante con las normas del tejido urbano y con la cuadrícula establecida por el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad. Asimismo, la intención de esta normativa era reconocer no solamente la condición física de estos asentamientos, sino también el reconocimiento jurídico de la propiedad de la tierra a fin de igualarlos con el “resto de los ciudadanos”:

“...la acción del poder público se inscribe en una doble condición física y jurídica: la transferencia por venta de la propiedad de la tierra implica identificar a sus ocupantes como los beneficiarios de los títulos en función de una propuesta de loteo y urbanización, apertura de calles, amanzamiento, infraestructura, que se condiga con la condición de propietarios contribuyentes y de la que emergerán como ciudadanos formalmente reconocidos” (El subrayado es propio. Proyecto de ordenanza. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires).

La sanción de dicha ordenanza se realizó en el marco de otras normas sancionadas a nivel nacional que pusieron el eje en la regularización dominial de las villas y asentamientos, tales como el Decreto 1001/90¹¹⁵, por el cual se estableció la transferencia de tierras e inmuebles fiscales a sus ocupantes. Asimismo, la ley 23.967/91 creó el Programa Arraigo, mediante el cual se prolongó la cesión de tierras fiscales nacionales a provincias y municipios, a fin de efectivizar la regularización. La transferencia de tierras debía realizarse a entidades intermedias, responsables del loteo y subdivisión de parcelas. Ello suponía que estas entidades fueran las responsables de otorgar la propiedad a sus ocupantes. Finalmente, el Decreto 1797/90 facultó a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a transferir a sus ocupantes los inmuebles que estarían bajo su dominio.

En el año 1991 se creó –mediante el Decreto 3330/91- **el Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal (PRV)**. Éste

¹¹⁵ El Decreto 1001 supuso que el Estado declarase esas tierras como innecesarias para posibilitar su posterior venta, donación o cesión (transferencia de dominio a individuos particulares). Este decreto fue puesto en marcha por el Programa Arraigo, creado en mayo de 1990, para las villas asentadas en tierras fiscales nacionales. En la Ciudad de Buenos Aires, dicho decreto afecta a la población asentada en algunos sectores de las villas 15 (Secretaría de Hacienda), 20 (Ministerio de Salud), 21-24 (Ferrocarriles Argentinos) y 31 (Administración General de Puertos). (Rodríguez: 1998).

institucionalizó, por un lado, el Programa de Radicación de Villas; y por otro, conformó la Mesa de Concertación presidida por el Intendente Municipal. El programa se encontraba bajo la órbita de la Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente¹¹⁶. Un año más tarde el Programa obtuvo apoyo financiero del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). De esta forma, se reformuló el PRV e incorporó el término “integración” en su título, aunque enmarcado bajo los mismos objetivos y lineamientos institucionales que aquellos definidos en 1989 (Martínez, 2004).

A su vez, el Ejecutivo Municipal creó el Consejo de Enlace con villas y barrios “cadenciados” – por Decreto n° 1098/92- cuyos integrantes fueron nombrados por el Movimiento Villero. Estos pasaron a formar parte de la estructura municipal. “En la práctica los miembros del Consejo de Enlace se transformaron en meros empleados públicos de un organismo con competencias difusas y que nunca tuvo manejo de recursos” (Cuenya: 1993: 28) La “municipalización” de los representantes de las villas ocasionó el desmembramiento del Movimiento de Villas (MODEVI), dando origen, más adelante, a la actual Federación de Villas (FEDEVI). La cooptación de los dirigentes villeros por medio de su incorporación al gobierno local, llevó a convertir la relación entre ambos (dirigentes villeros y agentes municipales) en lazos de dependencia, teniendo efectos directos en la gestión de las villas y en el movimiento villero.

Hacia fines de 1992, la política de tolerancia hacia los sectores populares tuvo su punto de inflexión y fue progresivamente reemplazada por una lógica crecientemente expulsiva –sobre todo para las ocupaciones en los intersticios de la ciudad-. La consolidación de esta lógica se inscribe en las transformaciones urbanas acaecidas en Buenos Aires al calor de la consolidación de la economía global y de la implementación de políticas de ajuste estructural. (cfr. Ciccolella 1999, Ciccolella y Mignaqui 2009, Prevot Schapira 2000, Guerra 2005 , entre otros). Se produjo así la desfinanciación de las políticas habitacionales, la sanción de una nueva ley federal de vivienda¹¹⁷, la

¹¹⁶ Este organismo fue el responsable de coordinar las acciones desarrolladas por diferentes áreas municipales, con incumbencia en el programa (CMV, Consejo de Planificación Urbana, Escribanía General, Dirección de Catastro, Secretaría de Obras Públicas, y la Dirección General de Política y Planes).

¹¹⁷ La ley 24.464 (BO 4/4/95) creó el Sistema Federal de Vivienda con el objeto de facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna, conforme a lo previsto. Apartándose del temperamento sentado en la ley 21.581, en lo concerniente al sistema de financiamiento -que en la anterior normativa se basaba fundamentalmente en un porcentaje sobre la nómina de salarios abonados-, la ley 24.464 establece una integración de recursos basada en un porcentaje sobre la recaudación del impuesto sobre los

privatización del BHN¹¹⁸ y de los servicios públicos, la venta de las hipotecas a las entidades financieras privadas, la construcción de autopistas privadas, la aplicación de una planificación estratégica, destinada a revalorizar y rejerarquizar porciones del territorio previamente obsoletas o degradadas convirtiéndolas en atractivas para los capitales privados vinculados al turismo, la residencia y el esparcimiento de los sectores altos y medios, etc.¹¹⁹ En este sentido, **las políticas de viviendas sociales implementadas por diferentes organismos del Estado, fueron reconfiguradas como políticas urbanas vinculadas a la acción del mercado y a la actuación de diferentes grupos sociales implicados en los procesos de renovación urbana.** Respecto a esto último, se fueron tomando medidas que iban a impactar negativamente sobre los sectores populares en la Ciudad. Por ejemplo, en la zona sur –de mayor concentración de estos sectores- se modificó la normativa del área histórica de la ciudad, con un criterio de flexibilización de inversiones en el área sur, en la recuperación de Puerto Madero y Retiro, y en la concreción de obras viales (autopistas). La recuperación de estas zonas¹²⁰ llevó a la profundización de **efectos expulsivos hacia sectores de bajos recursos económicos** (Herzer, 2008; Rodríguez, 2005)¹²¹, y en muchos casos –sobre todo en inmuebles ocupados- al desalojo compulsivo de sus habitantes¹²².

combustibles, debiendo proporcionar como mínimo novecientos (900) millones por año calendario, para destinar a la construcción de viviendas, que se distribuyen entre las distintas jurisdicciones, de acuerdo a un coeficiente establecido en la propia normativa, disponiendo asimismo que para el caso que las percepciones fueran inferiores, el Tesoro Nacional haría los anticipos necesarios para mantener dicho nivel de financiamiento, los que serían compensados con eventuales excedentes posteriores.

¹¹⁸ El BHN había tenido desde el año 1946 un rol social en el financiamiento de la vivienda, sin embargo en 1994 una reforma de la Carta Orgánica impulsada por el Estado, lo convirtió en una banca mayorista con el fin de lograr mayor nivel de recuperos de los créditos para la vivienda mediante una nueva operatoria de titularización de hipotecas. La reforma intentó que entidades crediticias financien la construcción de viviendas a las empresas. Finalmente el BHN privatizó el manejo de su cartera bajo una figura denominada Banco Hipotecario S.A., cuyo control mayoritario está ejercido por el grupo IRSA, uno de los mayores propietarios de tierras urbanas del país desde los 90'.

¹¹⁹ Estas políticas neoliberales de ajuste estructural fueron enmarcadas en los lineamientos del llamado Consenso de Washington y tuvieron incidencia en la estructuración del suelo y los procesos socio espaciales.

¹²⁰ Mignaqui, 1995; Coraggio, 1997; Ciccolella, 1999, 2003; Cuenya, 2000; Prevot Schapira, 2000.

¹²¹ Estos procesos serán desarrollados con mayor detalle en el capítulo III.

¹²² Podemos mencionar algunos ejemplos de desalojos compulsivos que ocurrieron en este período. En 1994 se produjo el desalojo de 1500 personas que habitaban en las ex -Bodegas Giol en el barrio de Palermo en donde intervinieron cerca de 300 efectivos policiales, tanquetas, helicópteros, guardia de infantería, camiones, etc. Por otro lado, entre 1994 y 1996, ante el avance de las obras de la Autopista AU1 - banda Sur-Norte-, el Ejecutivo forzó el desalojo de más 700 familias de la Villa de Retiro y fueron famosas las imágenes televisivas que mostraron al entonces Intendente de la Capital Federal, Jorge Domínguez, marchar personalmente al frente de las topadoras, mientras pateaba y agredía físicamente a los vecinos que se negaban a ser desalojados compulsivamente.

La actitud del entonces intendente municipal Jorge Domínguez (1994-1996), se caracterizó por la poca tolerancia al diálogo con los sectores populares y por la aplicación de procedimientos de desalojo y expulsión que se habían vivido en períodos anteriores. En sus discursos aparecía, tanto respecto a las villas como a otras modalidades habitacionales (tal es el caso de las ocupaciones de las ex Bodegas Giol), que éstas debían ponerse en “orden” y que eran una de las tantas formas de ocupación ilegal de propiedades que debían impedirse, sin tener lugar negociación alguna.

La radicación como derecho constitucional y el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios

En el año 1996 se sancionó la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y particularmente a través del artículo 31, además de reconocer el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado, se otorgó a la **radicación estatus de derecho constitucional**: “*se 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*” (Inc. 2, art. 31. CCBA)¹²³.

Ante la incorporación del concepto de “radicación” con rango constitucional y la falta de resolución de la problemática social de las villas, se instó a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a tomar una nueva intervención en el tema¹²⁴. Es así que el 30 de diciembre de 1998 se sancionó la ley n° 148, la cual dispuso “**atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y NHT**”. Asimismo, se creó una Comisión Coordinadora Participativa (C.C.P.) para el diagnóstico, seguimiento y planificación de las políticas sociales habitacionales. La misma fue integrada por la

¹²³ En ese mismo año se concretó el cambio de estatuto de la Ciudad de Buenos Aires, a través de la asunción de un Jefe de Gobierno elegido democráticamente. Esto trajo aparejado cambios significativos en materia de planificación, gestión y legislación de políticas de vivienda en la Ciudad. Por otro lado, se creó la Comisión de Vivienda de la Legislatura porteña para realizar un seguimiento de los programas del Ejecutivo, en materia de vivienda “de interés social”. Se abrió así un nuevo espacio de debate y discusión entre el Ejecutivo, el Legislativo y los representantes de las villas de emergencia de la ciudad.

¹²⁴ En 1983 habitaban 12.593 personas en trece villas que habían quedado luego de la dictadura. A fines de ese año comienza a producirse un fuerte repoblamiento en algunas de ellas, alcanzando –de acuerdo al censo de 1991- 16 villas en que se alojaban 50.945 habitantes. Estas se asentaban principalmente en tierras fiscales nacionales y municipales. Para el año 1993 la población ya había ascendido a 62.952 y en el año 2005 a 129.029 habitantes.(Datos CMV).

representación del Poder Ejecutivo, la Legislatura, los vecinos (representantes barriales electos por comicios), y representantes de la FEDEVI y MODEVI¹²⁵. Se le asignó a esta Comisión la tarea de diseñar los lineamientos generales de un “Programa integral de radicación y transformación definitiva de las villas y NHT” realizable en un plazo máximo de 5 años, y la tarea de elevar una proyección de gastos para el cumplimiento de las metas dispuestas por dicha ley, a fin de que fuera incorporado en el proyecto del presupuesto anual, asentando las bases para la elaboración de un presupuesto participativo¹²⁶.

En el año 2001 fue creado el **Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRITT)**, por el Decreto n° 206 en el marco de los lineamientos planteados por la Ley 148. Estaba coordinado por la Subsecretaría de Vivienda y lo integraban representantes de las Secretarías de Promoción Social, Obras y Servicios Públicos, Planeamiento Urbano y la Comisión Municipal de la Vivienda. Asimismo, participaban en él nueve representantes de los vecinos de las villas de emergencia. El programa contemplaba: un relevamiento integral que describiera las condiciones poblacionales de los barrios afectados; la regularización dominial de las tierras e inmuebles afectados; la urbanización integral y la integración de estos barrios al tejido social, urbano y cultural de la ciudad mediante la apertura de calles, el desarrollo de infraestructura de servicios, la regularización parcelaria, la creación de planes de vivienda social, el fortalecimiento de la infraestructura de servicios; y el desarrollo de políticas sociales activas. Esta normativa limitó, sin embargo, su intervención solamente a aquellas villas que se incluyeran dentro de la ley 148, omitiendo la implementación de este programa al resto de los asentamientos urbanos existentes en la ciudad, aún invisibles para la agenda pública¹²⁷.

¹²⁵ Los movimientos villeros consiguieron la aprobación de la ley 148 que definió la participación de las organizaciones en las decisiones que se tomaran en las villas sobre su hábitat. Desde ese momento se llevaron a cabo elecciones internas en cada uno de estos barrios para que los habitantes tomen decisiones en el proceso de urbanización. Algunas de estas elecciones fueron posteriormente cuestionadas y denunciadas por la misma población de los barrios por resultar arbitrarias, irregulares o fraudulentas.

¹²⁶ Siguiendo esta misma línea respecto a la participación de los habitantes de las villas en el proceso de urbanización, se sancionó en el año 2000, la Ley 403 por la cual se creó el Programa de Planeamiento y Gestión Participativo de la Villa 1.11.14 destinado a elaborar, ejecutar y verificar –en forma consensuada– el Plan Integral de Urbanización de dicho asentamiento poblacional.

¹²⁷ Si bien estos asentamientos eran invisibles para ciertos funcionarios, la CMV contabilizaba algunos de estos en los datos censales.

Los objetivos fundamentales que se planteaban mediante esta política pública, eran la integración física y social de los asentamientos precarios, para lograr que éstos se constituyeran en barrios urbanos, similares a los existentes; el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes mediante la adecuación de las condiciones medioambientales al estándar del resto de la ciudad; y la incorporación de la comunidad al proceso de toma de decisiones, mediante el estímulo a la participación de los pobladores en la configuración de su hábitat. Este programa partía del reconocimiento formal mediante el respeto a las formas espontáneas de agrupamiento social, el reconocimiento al valor agregado por los pobladores al medio natural y la flexibilización de operatorias y programas. Por otra parte, adecuaba los recursos financieros y humanos disponibles a las reales posibilidades y expectativas de la población y disponía la distribución equitativa de las tierras ocupadas para la radicación in situ de cada asentamiento¹²⁸.

Por otro lado, la entonces CMV, que llevaría a cabo este programa, planteó otros cuatro subprogramas¹²⁹, que consistían en la construcción de viviendas, el reordenamiento parcelario, la creación de un Banco de Tierras y Hogares de tránsito, el mantenimiento de las condiciones de vida de los habitantes y las mejoras en la infraestructura básica. Intervendría además en el relevamiento socioeconómico y en la renovación de autoridades¹³⁰.

Como mencionamos, la norma que estableció la urbanización de las villas de emergencia fue implementada en el año 2001, cuando habían transcurrido casi dos

¹²⁸ Las reuniones organizadas en la Legislatura y el cumplimiento de lo establecido por la ley 148 no fueron formalmente contemplados por parte de la CMV. Estas reuniones evidenciaron una relación conflictiva entre los actores involucrados, y especialmente con los funcionarios responsables de ese organismo (Martinez, 2000).

¹²⁹ La implicancia de estos programas como su aplicación serán analizados en los capítulos IV y V.

¹³⁰ La organización política institucional de las villas es llevado a cabo por el IVC, quien se encarga de la realización del censo del barrio para actualizar datos relativos a la cantidad de manzanas y cantidad de votantes, y de la implementación y regulación de las elecciones. Ello fue denunciado por diversos organismos y el poder legislativo, ya que se cuestionaba la poca transparencia de un organismo que se encargaba de diseñar planes de vivienda y planificar la urbanización de las villas y al mismo tiempo, de regular los derechos políticos de sus habitantes. De hecho muchas de las elecciones realizadas en estos barrios fueron cuestionadas, ya que diversas juntas vecinales permanecían indefinidamente en el poder. Esto motivó a la intervención judicial en el año 2004 – mediante el expediente nro. 12975/0: “Villa 20 C/IVC s/amparo”. Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario n°2 de la CBA- por el que se inició un proceso de intervención en algunas villas de la ciudad a fin de designar juntas vecinales nuevas, con la participación y el monitoreo de organizaciones de la sociedad civil.

décadas –desde el reestablecimiento de la democracia- en que los habitantes de estos barrios habían construido sus viviendas en el entorno urbano, y en que –por omisión- el Estado les había delegado la urbanización. Esto significó que la aplicación del PRITT llevaría a los pobladores, quienes habían construido y reformado sus viviendas, a abandonarlas, reducirlas o reestructurarlas en virtud de las prácticas y procedimientos administrativos de los agentes gubernamentales en relación al ordenamiento impuesto desde la normativa¹³¹. Asimismo, las acciones llevadas a cabo por el Estado Local se han caracterizado por su discontinuidad, fragmentación y erráticas intervenciones¹³². En el lapso de casi diez años de inacción, la población en villas creció a un ritmo vertiginoso, ascendiendo al 46%¹³³. Las trazas que se habían diseñado en la ordenanza de 1991 no se habían concretado y éstas ya habían sido ocupadas por numerosas familias. Sólo se había comenzado con el mejoramiento y la construcción de viviendas individuales por autoconstrucción, con obras para edificar complejos habitacionales – con excesivas demoras- para la relocalización *in situ* de familias en las villas y se intentó iniciar la regularización de viviendas, sin llegar a implementarse.

A partir del año 2000 el PRITT fue uno de los programas con mayor presupuesto de la entonces CMV. El objetivo era lograr la efectiva integración de las villas a la ciudad y dotar de infraestructura a estos barrios, pavimentar calles, construir unidades, abrir trazas, desarrollar equipamiento comunitario destinado a la salud, la educación y la cultura. Sin embargo, hubo una significativa subejecución presupuestaria en algunos años de la gestión de Anibal Ibarra y Jorge Telerman (2000-2007)¹³⁴. Asimismo, se destinó parte del presupuesto a la construcción de complejos habitacionales tipo monoblocks, de mediana altura y densidad, en zonas libres dentro del perímetro de las villas¹³⁵. También intervino un nuevo actor social en la construcción de viviendas denominado “Sueños Compartidos” de la Fundación de Madres de Plaza de Mayo que

¹³¹ Esto será desarrollado más ampliamente en el capítulo IV.

¹³² Habitantes de algunas villas y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad habían denunciado reiteradamente la inacción estatal frente a la normativa vigente para la realización del trazado y reordenamiento parcelario de estas villas.

¹³³ De acuerdo a los censos realizados por la CMV hasta el año 1992 se registraban en total 49.373 personas en villas reconocidas oficialmente. Para el año 2002 la población había ascendido a 91.524.

¹³⁴ Cfr. ACIJ y COHRE, 2008.

¹³⁵ Durante esta gestión se construyeron 326 viviendas en Villa 3 (Soldati), 252 viviendas en el NHT Zavaleta, 190 en Villa 17 (Mataderos), 127 en Parque de Las Victorias (destinadas a la ex Villa Dulce y Villa 20) y 650 unidades en la Villa 1-11-14. Si bien estas viviendas debían ser afectadas a los habitantes de estas villas que se hallaban sobre trazas o que estaban sujetas a proyectos urbanos impulsados por el Estado Local, muchas de estas adjudicaciones fueron irregulares y arbitrarias. Ver más adelante capítulo V.

construyó en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires conjuntos urbanos en la Villa 15, en los Piletones y en Castaños y General Paz¹³⁶.

Durante esa gestión, en el mes de diciembre de 2003 la CMV pasó a denominarse –mediante la ley 1251- Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante IVC), a fin de adecuarlo a la Constitución y Leyes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De este modo, el organismo se constituyó en el órgano de aplicación de las políticas de vivienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, siendo el continuador jurídico de la CMV como ente autárquico administrativa y financieramente. Se diseñaron diversos objetivos tendientes a contribuir al acceso a la vivienda digna de todos los habitantes de la ciudad postergados por razones económicas y sociales y a propender a reducir, mediante políticas activas el déficit habitacional, entre otros. De acuerdo a estos lineamientos se formularon acciones y programas para promocionar la demanda a través de acciones que faciliten el acceso a las viviendas de todos los habitantes de la ciudad, y planificar la urbanización de villas, asentamientos y NHTs¹³⁷.

Políticas de omisión frente a los “nuevos asentamientos urbanos”

En las últimas dos décadas, y fundamentalmente luego de la crisis económica que sufrió el país en el año 2001¹³⁸, en la Ciudad de Buenos Aires surgieron nuevas expresiones de la emergencia habitacional: el surgimiento de nuevas villas o también denominados asentamientos urbanos¹³⁹, las ocupaciones masivas en terrenos libres al interior y zonas aledañas a las villas existentes (que surgieron como consecuencia de la densificación, la imposibilidad de extenderse en estos barrios), el incremento de la cantidad de población en situación de calle, entre otras¹⁴⁰.

¹³⁶ Estas obras fueron luego continuadas por el Ejecutivo Local, tras las denuncias hacia esa institución. Las viviendas ubicadas en Castaños y General Paz fueron adjudicadas a los habitantes de Villa Cartón (la cual había sufrido un incendio en el año 2007) y a otras villas que fueron afectadas a la Cuenca Matanza Riachuelo.

¹³⁷ Ley 1251/03.

¹³⁸ Esta época en el país se sufrió una de las crisis más importantes con una devaluación y debacle general de la economía. En el plano social se produjeron bajos ingresos y el aumento de la pobreza e indigencia, y el empobrecimiento de sectores medios. Asimismo surgieron asambleas barriales, y se incrementaron ollas populares y comedores. También aumentó exponencialmente la cantidad de gente en situación de calle (Wagner, 2008).

¹³⁹ Si bien algunos de estos asentamientos ya preexistían luego del estallido de 2001 crecieron y se consolidaron a partir de ese momento.

¹⁴⁰ En el año 2001 un medio gráfico publicó datos brindados por el entonces presidente de la CMV relacionados con las políticas habitacionales. El funcionario declaraba que en ese último año habían

Las familias que comenzaron a conformar estos asentamientos o villas nuevas se ubicaron en tierras o predios desocupados –estatales o privados-¹⁴¹. Éstos fueron oficialmente denominados “*nuevos asentamientos urbanos*” (NAU)¹⁴², pese a que en algunos casos se remontan a varias décadas de existencia. La población que reside en ellos es de bajos recursos económicos y -en la mayoría de los casos- estos resultaron ser la única posibilidad real de acceso a una vivienda, dada la inexistencia o imposibilidad de transitar por otros “mecanismos o circuitos legales”, o porque habían quedado excluidos de las políticas habitacionales implementadas el Estado. La posibilidad de acceder a estas tierras se convirtió en un recurso para estos sectores de la sociedad, ya que el acceso a las mismas les permitió también alcanzar otros servicios urbanos que brinda la ciudad. Una nueva localización que modificó la posición de estos actores en la ciudad, incluso su status, al verse excluidos de otros mecanismos de asignación. Se asentaron en fábricas abandonadas, terrenos baldíos, terraplenes de las vías del ferrocarril, bajos autopistas, etc¹⁴³. Más allá de las particularidades que adquirieron estos barrios, compartían características similares, como viviendas hechas con materiales remanentes (telas, cartones, nylons, plásticos, maderas, etc.); los pisos eran de tierra o

surgido en los distintos puntos de la ciudad nuevos asentamientos de viviendas precarias en terrenos desocupados. Estimaba que en ese período en las 15 villas “oficiales” habitaban alrededor de 130 mil personas. Reconocía además la existencia de nueve asentamientos nuevos donde se alojaban cerca de 2158 habitantes (aunque no contaban con datos oficiales). Asimismo, manifestaba que las personas en emergencia habitacional representaban el 10% de la población de la ciudad, que el déficit de vivienda alcanzaba a 400 mil personas y que la población asistida por los planes de emergencia había aumentado cuatro veces (en 1999 eran 2285 aumentando en el año 2001 a 8090). Fuente: Página 12. 9 de Septiembre de 2001.

¹⁴¹ Algunos de estos asentamientos son de alojamiento espontáneo, pero en otros ha participado el Estado. Esto será desarrollado en el capítulo VI.

¹⁴² Sobre la formas de nombrar o categorizar estos espacios de la ciudad nos explayaremos en el capítulo III

¹⁴³ En el mes de julio de 2006 la Defensoría del Pueblo señalaba la existencia de 24 asentamientos nuevos, de los cuales 5 se encontraban con riesgo de desalojo (Informe Situación. Desalojos Nuevos Asentamientos. 2006). Sin embargo, hacia fines de 2009 se registraban en total 30 asentamientos: 21 de ellos alcanzaban una población de 1907 habitantes y se distribuía el 38% en la zona norte de la ciudad, el 33% en la zona sur y el 29% en la zona centro. Los 9 asentamientos restantes se conformaron como extensiones que luego fueron incorporados a las villas 21-24, 20, 31 y 15. Éstos alcanzaban 6054 habitantes. Asimismo había también hasta esa fecha 12 asentamientos, los cuales fueron desalojados, afectando 1271 personas. Estos últimos se alojaban en la zona sur, 3 en la zona norte y 1 en el centro de la ciudad. A su vez 9 se asentaban en terrenos públicos (6 de ellos pertenecientes a ONABE) y 3 en terrenos privados. En total, sumando la totalidad de asentamientos se había alcanzado un total de 42, alojándose 4764 familias. (Elaboración propia de acuerdo a los datos de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, Sindicatura de la Ciudad, IVC y BAP).

de cascotes apisonados; y carecían de los servicios e infraestructura básica (agua potable, cloacas, gas y electricidad)¹⁴⁴.

Los NAU no fueron reconocidos por la Administración local – a diferencia de las villas de emergencia declaradas *oficiales*¹⁴⁵ - para su intervención, ni se han diseñado e implementado programas acordes a resolver la problemática de estos barrios. Más bien se han realizado escasas intervenciones relacionadas con la infraestructura, optando por una **política de omisión** hacia estos asentamientos, o se han impulsado políticas que tendieron a su desalojo, mediante la implementación de operatorias de “relocalización”, fundamentalmente para el desarrollo de proyectos inmobiliarios, culturales, construcciones viales y espacios públicos. Asimismo, algunos de estos asentamientos fueron desalojados judicial y administrativamente, otorgándoles como única solución habitacional magros subsidios habitacionales¹⁴⁶. Es decir, que estos sujetos fueron considerados más como “usurpadores” que como sujetos vulnerados, justificando la imperiosa necesidad de su desalojo. De esta manera, comparando la relación entre las villas y los asentamientos, el IVC reconoció a los residentes de las primeras como “oficialmente” registradas y designó a sus moradores como “pobres legítimos” (jurídica y políticamente); mientras que respecto a los habitantes de los asentamientos, este organismo optó por deslindar la responsabilidad de intervención en el Ministerio de Espacio Público¹⁴⁷ y en el Ministerio de Desarrollo Social¹⁴⁸. Este último, por su parte, ha sostenido siempre que su competencia hacia estos NAU se restringía a abordar la emergencia habitacional en los casos en que existiera sentencia de desalojo judicial o desalojo administrativo y la prestación que brindaba se limita a un subsidio habitacional

¹⁴⁴ Estos espacios se han ido conformando en su mayoría en la zona sur de la ciudad, como fueron relegadas la mayoría de las villas de emergencia siendo invisibilizados por las políticas estatales de urbanización, estableciéndose algunos en diferentes intersticios de la metrópolis. Sin embargo, aquellos que se afianzaron en zonas emblemáticas y de alto valor adquisitivo han comenzado a revestir cierta visibilidad por parte de los organismos estatales a raíz de la importancia económica y urbanística que empezó a adquirir un entorno sujeto a políticas de diseño urbano centrado en la renovación y ennoblecimiento, más que en el planeamiento urbano basado en la urbanización de los sectores populares.

¹⁴⁵ El criterio adoptado por el Ejecutivo Local para designar una villa oficial se basaba en su inclusión dentro de la normativa vigente (Ley 148)

¹⁴⁶ Las políticas desarrolladas en torno a la NAU serán desarrolladas detalladamente en los capítulos III y VI.

¹⁴⁷ En el marco de la ley 1925/06 se crean los ministerios en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, y en particular el Ministerio de Espacio Público, llevó a cabo –a través de la Unidad de Intervención y Saneamiento en Predios- operatorias de “relocalización” de asentamientos urbanos. Las políticas implementadas por este Ministerio son desarrolladas en los capítulos III y VI.

¹⁴⁸ Las primeras manifestaciones sobre estos nuevos asentamientos proceden de informes elaborados por los equipos de profesionales que entre mediados y fines de la década del 90’ trabajaban con población sin techo (Programa Sin Techo en 1997 y Buenos Aires Presente en 1999).

que abonaba a través del Programa de Apoyo a Familias en Situación de Calle normado por el Decreto 690/06¹⁴⁹.

La diferencia entre *villa* y *asentamiento* fue explícitamente manifestada por los funcionarios del Gobierno Local:

“No es lo mismo una villa que un asentamiento (...) Sucede que, por aquella ley 148, toda villa debe ser urbanizada. Por lo tanto, el gobierno los llama asentamientos, aunque la situación marginal entre unos y otras no difiere demasiado”. (Funcionario del Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires –en adelante IVC-, Diario La Nación. 10/09/03)

“El tema es que la ciudad [GCBA] quiere relocalizar los nuevos asentamientos. Así retacea los materiales para evitar el arraigo”. (Funcionario del IVC, Diario La Nación. 10/09/03)

Esta distinción fue definida por oposición: “mientras que la villa se urbanizaba, el asentamiento debía ser relocalizado”, mas allá de las configuraciones que presentaban. La ambigüedad de significados construidos en torno a estos espacios de la pobreza no se basaba, de este modo, en las características que presentan cada uno de ellos, sino en la política urbana de intervención que se quería implementar para estos espacios y en la planificación urbana que se proyectaba para la ciudad:

“...Hasta que no se defina que política se va a llevar a cabo con los asentamientos yo no intervengo (...) el tema que han crecido un montón pero no hay una decisión política de intervención.. En mi opinión hay solo dos posibilidades o se cuidan los terrenos que son patrimonio de la Ciudad de Buenos Aires, con esto quiero decir que es nuestro y de todos los ciudadanos de la ciudad que pagamos los impuestos, o se interviene y no se eligen ninguna de esas dos opciones. Por otro lado no sé que va a pasar porque esto va a estallar

¹⁴⁹ El Decreto 690/06 crea el Programa “Atención para Familias en Situación de Calle”, cuya unidad de aplicación es la Dirección General de Fortalecimiento Familiar, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. El subsidio creado consiste en la entrega de un monto hasta \$ 2700 que puede ser otorgado por 6 meses, pudiéndose renovar 4 meses más.

cada vez y no hay lugar en la ciudad. En Rivadavia para el norte no se puede pensar en urbanizar. Además nos hay ninguna legislación de consolidación permanente para estos nuevos asentamientos. Lo que hay es la ordenanza 44.873 y que no los contempla”. (Funcionario del IVC)

Según argumenta este funcionario la falta de intervención política para estos asentamientos devela la accesibilidad de la ciudad para determinados sectores de la sociedad. Esto nos remite a la idea ya planteada de Oscar Oszlak que tiene vigencia hasta la actualidad, quien analiza que las *políticas urbanas ponen de manifiesto una nueva jerarquía del espacio urbano, la función de la ciudad y el lugar que deben ocupar en ella los sectores populares* (1991).

Por otra parte, la accesibilidad restringida del espacio urbano para estos sectores de la sociedad que habitan en los asentamientos se ampara –como mencionamos- en categorías jurídicas que construyen a sus habitantes bajo un estatus de ilegalidad, cosificando un discurso que históricamente ha ganado espacios y ha prevalecido en la agenda pública, convirtiendo a estos sujetos en “usurpadores” u “ocupantes ilegales”, justificando de esta forma su ilegitimidad. En virtud de ello, **las instituciones estatales evidencian su accionar discriminatorio implementándose para estos sujetos políticas que oscilan entre el “desalojo compulsivo” –de corte autoritario- y la “relocalización”- desde una visión democrática-, construyendo la dicotomía entre “pobres meritorios” y “pobres ilegítimos”**. Esto se ve claramente en los discursos de los funcionarios:

“Al ser terrenos intrusados, allí no se pueden aplicar los programas de urbanización y transformación de villas en barrios, que si desarrollamos en otros asentamientos”(Funcionario del Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC), Diario La Nación 27/11/03)

La forma velada en que aparecen las políticas de *relocalización* se asocian con alternativas de solución a través de subsidios habitacionales o créditos hipotecarios¹⁵⁰,

¹⁵⁰ En los últimos años la única alternativa que ofrece el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para los asentamientos u ocupaciones irregulares es a través de subsidios habitacionales y créditos hipotecarios. Los primeros subsidian para una locación durante seis meses a aquellos grupos familiares que se encuentran en situación de calle y los segundos son créditos para obtener una vivienda, pero entre los requisitos exigidos se solicita que el grupo familiar tenga un ingreso mayor a ochocientos pesos.

ocultando la expulsión de estas poblaciones. De esta forma se excluye dentro de la agenda pública la planificación urbana de regularización y urbanización para ser integrados en la trama y permanecer en el espacio construido por sus habitantes. Es decir, se prioriza la exclusión de estos sectores de la ciudad, prevaleciendo su desalojo mediante prácticas de corte asistencialista (Grassi, Carman, 2003)¹⁵¹.

Un entramado de competencias en el diseño e implementación de políticas habitacionales. El PRITT, el PROSUR y la UGIS

Hasta el año 2007 el IVC fue el principal organismo encargado de llevar adelante las políticas habitacionales en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, tanto respecto a las villas, “barrios cadenciados”, NHTs, como en complejos habitacionales, conventillos del barrio de la Boca y otros programas tendientes a dar solución a sectores de medios y bajos recursos económicos¹⁵². Respecto a las villas y NHTs esta centralización de injerencias se modificó en el año 2008, con el cambio de autoridades porteñas¹⁵³, en un momento en que el organismo había recibido fuertes críticas por el bajo nivel de construcción de viviendas sociales y la excesiva subejecución presupuestaria¹⁵⁴.

En este contexto, el Poder Ejecutivo Local propuso una reforma institucional a través de un convenio entre tres organismos¹⁵⁵, con el objeto de reactivar la política habitacional. De modo que se delegó la intervención, no solamente en el IVC sino también en la Corporación Buenos Aires S.E. (CBAS) -a través a través del Programa

¹⁵¹ Ver capítulo VI.

¹⁵² El IVC lleva a cabo otros programas y/o operatorias habitacionales, entre ellas: Operatoria Terreno, Proyecto y Construcción, Programa de Recuperación de la Traza de la ex Au3, Programa de Autogestión para la Vivienda (PAV), Programa de Ahorro Previo, Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de Conjuntos y barrios construidos por la ex CMV, Programa de Créditos Individuales (Ley 341) y Programa Mejor Vivir.

¹⁵³ El 10 de diciembre de 2007 asume Mauricio Macri como jefe de Gobierno, quien fue reelegido en el año 2011.

¹⁵⁴ El promedio de subejecución presupuestaria del IVC entre el período 2004-2006 fue de más del 30%, además de que difícilmente se cuenta con información completa del destino de los fondos (Cfr. ACIJ, 2007). Situación que incluso se repite hasta la actualidad.

¹⁵⁵ Si bien desde ese momento estaba prevista la sanción de una ley que reglamentara la limitación de competencias entre los tres organismos, los proyectos se frustraron y solo se basan en convenios y Addendas que van modificándose periódicamente, pocos claras y de difícil cumplimiento. Existen competencias del IVC que no pueden ser transferidas a través de mandas, como por ejemplo algunas tierras donde se asientan las villas son de propiedad de ese organismo y éste tiene competencia legal para adjudicar inmuebles, efectuar procesos de regularización dominial y realizar operatorias de adjudicación de viviendas

de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR HABITAT)-, y en la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS). Se estableció en primer lugar la competencia de estos organismos por zonas. El IVC se ocuparía supuestamente –a través del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y NHTs- de las villas ubicadas en el sector norte y la CBAS (a través del Prosur) se centraría en las tareas de urbanización de aquellas ubicadas en la zona sur, donde se localizan el 80% de las villas. Mientras, la UGIS realizaría tareas de mejoramiento del hábitat e infraestructura en situaciones de emergencia de las villas. Se suma a estas dependencias el Ministerio de Desarrollo Social, quien también posee competencia para actuar en temas habitacionales¹⁵⁶.

De este modo, actualmente en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires hay cuatro organismos con competencia en materia de políticas habitacionales: el Ministerio de Desarrollo Social¹⁵⁷, el Ministerio de Desarrollo Económico (Unidad de Gestión e Intervención Social)¹⁵⁸, el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹⁵⁹, y la Corporación Buenos Aires Sur S.E¹⁶⁰.

¹⁵⁶ Los programas específicos que lleva a cabo ese Ministerio son: Programa Emergencia Habitacional, Programa de Familias en Situación de calle, Programa de Atención de Familias Sin Techo, Programa Buenos Aires Presente, Programa Nuestras Familias, además de los servicios de Paradores y Hogares, entre otros.

¹⁵⁷ Este Ministerio, de acuerdo a la Ley de Ministerios N° 2506/07 y su Decreto Reglamentario N° 2.075/07, establece “Coordinar con el Ministerio de Desarrollo Urbano el diseño y las políticas, planes y programas de reducción del déficit habitacional, equipamiento comunitario e infraestructura y servicio”. (Artículo 22 inciso 6)

¹⁵⁸ Creado por la Ley de Ministerios N° 2506/07 y su Decreto Reglamentario N° 2.075/07

¹⁵⁹ Creado por Ley 1251/03 y modificatorias, siendo el órgano de aplicación de las políticas de vivienda del Gobierno de la Ciudad autónoma de Buenos Aires y quien tiene por objeto la ejecución de las políticas públicas del Ejecutivo Local.

¹⁶⁰ Creada por la Ley 470/00 y mediante la cual se declara “*AREA DE DESARROLLO SUR como Área de Desarrollo Sur en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al polígono comprendido entre la Avenida General Paz, el Riachuelo, Canal que deslinda la península de Dársena Sur de la ex Ciudad Deportiva de la Reserva Ecológica, Av. España (continuación de Av. Tristán Rodríguez, desde Fuente de las Nereidas hacia el sur), calle Elvira Rawson de Dellepiane (continuación de Brasil e/el puente de Dársena 1 / Dársena Sur y la ex Av. Costanera), Av. Ing. Huergo, Av. San Juan (incluyendo las parcelas frentistas de la vereda norte), Av. Directorio (incluyendo las parcelas frentistas de la vereda norte), Av. Escalada (incluyendo las parcelas frentistas de la vereda este), Av. Juan B. Alberdi (incluyendo las parcelas frentistas de la vereda norte), Av. General Paz, conforme plano que como Anexo 1 integra la presente. Asimismo, esta sociedad fue creada para “desarrollar actividades de carácter industrial, comercial, explotar servicios públicos con el objeto de favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral de la zona, a fin de compensar las desigualdades zonales dentro del territorio de la Ciudad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución de la Ciudad, los lineamientos del Plan Estratégico y del Plan Urbano Ambiental, las previsiones del ordenamiento normativo y en concordancia con lo dispuesto por el artículo 8.1.2. del Código de Planeamiento Urbano en materia de renovación urbana. El Poder Ejecutivo designa sus autoridades. Actúa en el Área*

El diseño de estas políticas públicas se basó de algún modo en un complejo entramado de competencias y en la superposición de funciones ministeriales que dificultan establecer, en la práctica, límites precisos sobre distintas áreas para actuar en forma conjunta y coordinada. Esto llevó a que, lejos de lograr mayor eficacia y eficiencia -tan proclamada por esta gestión-, las políticas de vivienda se vuelvan poco claras, desconociendo los organismos competentes en la materia, produciendo demoras en las obras u otros emprendimientos habitacionales, incumplimientos y arbitrariedades de los convenios y normas, y sobre todas las cosas, la incertidumbre de la población que habita en las villas ante la falta de intervención, y de respuestas confusas, incongruentes y contradictorias¹⁶¹.

Por otro lado esta gestión focalizó e incentivó su **política en la regularización dominial** –casi sin haberse implementado en las gestiones anteriores-, antes que en la construcción de viviendas nuevas¹⁶², salvo la finalización de algunas que se habían iniciado en períodos anteriores. Incluso se posicionaron en contra de esta modalidad de solución habitacional mediante la construcción y adjudicación de viviendas:

“...Este tipo de respuesta se caracteriza, más allá de las especificaciones constructivas, por ser productos entregados a los beneficiarios sin suficiente trabajo social preparatorio (...). La mudanza a nuevas viviendas conlleva cambios a veces dramáticos en la adaptación de los beneficiarios, un gran desplazamiento hacia un sector urbano predeterminado, una ruptura con un nuevo medio socioespacial y un desafío para recomponer la vida cotidiana en un hábitat residencial compuesto por vecinos a veces desconocidos, con los cuales no los liga una historia común (...) ha significado fenómenos tales como la profundización de los niveles de desintegración social y la potencialidad de conflictos sociales, expresados en el incremento de fenómenos vinculados a la

enmarcada en el Art. 1º.”

¹⁶¹ Esto viene denunciándolo en reiteradas resoluciones la Defensoría del Pueblo, ya que estos vacíos administrativos impiden la atención de las problemáticas habitacionales de la población que se aloja en las villas o NHTs.

¹⁶² Se construyeron durante esta gestión 160 viviendas en la Villa 17, 180 en Av. Lacarra y Av. Fernandez de la Cruz y 204 en Av. Castañarez y Av. La Fuente. Las dos últimas fueron adjudicadas a la población afectada a la Cuenca Matanza Riachuelo y el asentamiento “La Fábrica”, ubicado anteriormente en Lacarra 2049 y que en el año 2009 sufrió un incendio.

violencia social y de expresiones propias de delincuencia generada por la degradación social. La forma de apropiación de la vivienda, determinó una serie de procesos que confluyeron en fracasos en la vida de las familias y la sustentabilidad de los nuevos emplazamientos” (Prosur Hábitat. Corporación Buenos Aires Sur. Año 2009)

Esta gestión se posicionó críticamente frente a la construcción de viviendas “llave en mano”¹⁶³ y ante las consecuencias sociales que puede producir la adjudicación de inmuebles. De modo que se **revalorizó la regularización**, como única solución posible. Sin embargo, paradójicamente fue en este período en que se produjeron mayores adjudicaciones de viviendas nuevas -respecto a gestiones anteriores- donde se alojaron familias de diferentes villas de la Ciudad¹⁶⁴. Por ejemplo en el complejo habitacional denominado “CU Padre Mujica”¹⁶⁵, ubicado en Av. Castañares y General Paz, se trasladó a familias de Villa Cartón, del asentamiento Magaldi y se tiene prevista la adjudicación de algunos habitantes de la Villa 21-24. Estos dos últimos barrios son relocalizados por estar afectados a la Cuenca Matanza-Riachuelo. Asimismo, en el conjunto urbano ubicado en Av. Fernández de la Cruz y av. Lacarra fue trasladada la población de dos asentamientos distintos -“La Fábrica y “Luján”¹⁶⁶-. Por otro lado, en el complejo habitacional ubicado entre las avenidas Lafuente, Castañares y Portela¹⁶⁷, se adjudicaron inmuebles a los asentamientos “El Pueblito” y “Magaldi”. Cabe destacar que las adjudicaciones de todos estos inmuebles habían sido pensadas y supuestamente diseñadas para otras villas en gestiones anteriores, sin embargo, se desarrollaron **políticas ex post facto**, sin un diseño y previsión de viviendas que contemplaran a sus reales beneficiarios con sus problemáticas particulares¹⁶⁸.

¹⁶³ La construcción de viviendas “llave en mano” responde a un modelo tradicional mediante empresas, llevado a cabo por el Estado mediante el FONAVI.

¹⁶⁴ Recordemos que en gestiones anteriores la construcción y adjudicación de viviendas se realizaban en las villas *in situ* y los beneficiarios –en su mayoría eran los habitantes de estos propios barrios.

¹⁶⁵ Las obras de este Complejo fueron iniciadas por “Sueños Compartidos” y luego continuada por la empresa constructora Sentra S.A.. Las adjudicaciones de los inmuebles estuvieron a cargo del IVC.

¹⁶⁶ El encargado del proyecto de este complejo habitacional y la resolución constructiva fue la CBAS. El conjunto está integrado por 180 viviendas, 89 de éstas fueron adjudicadas a las familias de la ex Fábrica y 29 a familias del asentamiento “Luján”. Las 62 viviendas restantes se desconocen a quienes fueron asignadas (Fuente: Asesoría Tutela General. Octubre 2012)

¹⁶⁷ Construcción a cargo de la CBAS y adjudicación realizada por el IVC.

¹⁶⁸ Existen diversas problemáticas relacionadas con la población que fue relocalizada en estos complejos habitacionales y que merecen un tratamiento especial que no será particularmente trabajado en esta tesis.

Por otra parte, la política del Prosur consolidó una tipificación (que hasta el momento había sido ambigua)- entre *villa* y *asentamiento*, por la que delineó determinadas formas de intervención hacia cada una de éstos. Respecto a las villas ese programa señaló que se trataría de un “*asentamiento irregular de antigua formación, con alta densidad de ocupación y alto grado de consolidación edilicia, que ha sido objeto de importantes inversiones en infraestructura y asistencia social por parte del Estado, en condiciones de ser regularizada total o parcialmente, jurídica y urbanísticamente, por encontrarse su transformación en diferentes normas sancionadas*”¹⁶⁹. Mientras que los denominados “asentamientos precarios” fueron clasificados como un “*asentamiento informal localizado en terrenos no urbanizables que a su vez puede sub clasificarse en: a). asentamientos consolidados con residencia permanente de más de 20 familias, no regularizable por no haber sido incluidos en normativas urbanísticas de regularización, por encontrarse localizados en tierras cuya propiedad no es el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o por encontrarse sobre terrenos no aptos para su urbanización. b). Asentamientos de residencia permanente, con construcciones altamente deficitarias, donde la mayoría de sus ocupantes posee como estrategia la supervivencia, la recolección, acopio y comercialización de basura. c) Asentamientos de residencia transitoria de recolectores de basura*”¹⁷⁰

Este programa a su vez definió a los “asentamientos informales” o villas como “unidades de intervención territorial”, que ocupan **espacios territoriales “subnormales”** con ciertas características similares (aspectos dominiales, espaciales, calidad constructiva, infraestructura básica, etc.). Propuso de este modo objetivos basados –como mencionamos- en la regularización y en “*encauzar el crecimiento, propiciando políticas de prevención de ocupaciones y defensa de espacios libres*”. Esto último nos hace suponer que para los denominados “asentamientos irregulares” se reproduce nuevamente políticas de omisión y sin pautas claras de intervención, dejando entrever una vez más su restricción del derecho a la ciudad de sus habitantes.

Asimismo, la política de incentivar la regularización dominial sobre aquello autoconstruido, reflató el eje de la política de radicación bajo un viejo supuesto –

¹⁶⁹ PROSUR HABITAT. Año 2009.

¹⁷⁰ Ibid. 2009.

fundamentado, como sostiene Jauri (2011) teórica e ideológicamente por De Soto¹⁷¹-. Dicha regularización tendría efectos beneficiosos en las condiciones de vida de la población y redundaría en la mejora integral del hábitat de estos residentes devenidos en “dueños” (Ibid.2011)¹⁷². Esta lógica excluiría a un gran número de residentes inquilinos de las villas que se encuentran en condiciones habitacionales precarias e inestables¹⁷³. A su vez, este mismo modelo es replicado por el IVC, organismo que ha priorizado como política habitacional la regularización de inmuebles que hasta el momento no habían sido escriturados, pertenecientes a los complejos construidos por la ex CMV y su continuador,. Esto deviene en un serio riesgo para los habitantes de estos barrios o conjuntos urbanos, en tanto muchos de ellos presentan graves vicios constructivos, problemas ambientales y de infraestructura, etc., incluso algunos de ellos fueron declarados por la Legislatura Porteña en emergencia edilicia¹⁷⁴. De este modo, mediante la entrega de títulos de propiedad, el Estado se desentiende de estos espacios urbanos, muchos de ellos con daños irreparables o que requieren de elevados costos para su mantenimiento, y que durante años han sido abandonados por la Administración.

Para concluir, podemos observar como se han ido desplegando continuidades y rupturas respecto a las políticas habitacionales desarrolladas en procesos democráticos, tomando como principales ejemplos aquellos que se implementaron en villas y asentamientos. Mientras que en las primeras se produjo un reconocimiento a la permanencia de los sectores populares en la ciudad -aunque intentado mediante la “integración” social y urbana “ordenar” el espacio-, en los segundos se ha optado por la omisión de políticas que tendieron hacia los desplazamientos de esta población. A su vez, hemos analizado las diferentes tramas de la política, desde reconocer la urbanización como política pública y a la radicación como un derecho, hasta las

¹⁷¹ Hernando de Soto, economista liberal peruano, se ha dedicado a estudiar la informalidad urbana peruana y fue uno de los pioneros en fundamentar teórica e ideológicamente los beneficios de la regularización dominial del hábitat informal. Como sostiene Natalia Jauri, su obra “El otro sendero” (1987) es una referencia obligada a la hora de rastrear los antecedentes conceptuales sobre la informalidad del hábitat y la función de la propiedad privada como llave de acceso a la integración social y espacial de estos recortes urbanos (2011. Mimeo)

¹⁷² La regularización dominial presenta dificultades para su implementación por la heterogeneidad y desigualdades habitacionales en estos espacios urbanos (densificación poblacional, aumento de inquilinatos, comercio informal, etc.)

¹⁷³ El aumento de piezas de inquilinatos en las villas no ha sido hasta el momento contemplado dentro de las políticas públicas, cuando la problemática de hacinamiento y precariedad es altamente alarmante.

¹⁷⁴ La Legislatura Porteña, a través de leyes específicas como las Leyes 177, 623 y 625, declaró en Emergencia Edilicia y Ambiental a varios complejos habitacionales dadas las irregularidades técnicas y dominiales que presentan.

reminiscencias de un pasado por el que muchos barrios han sufrido prácticas de desalojo –oscilando entre métodos sutiles y procedimientos directos de exclusión -.

A continuación, en el próximo capítulo, analizaremos al espacio público como un lugar político en que se estructuran relaciones sociales desiguales y de poder, enfrentamientos y pactos, es decir donde se expresa una trama de relaciones, conviviendo en el espacio urbano formas de civilidad y de convivencia, al mismo tiempo que prevalecen relaciones sociales de poder. Asimismo, analizaremos ciertas lógicas políticas en torno al espacio público que nos permitirán entender las prácticas y costumbres burocráticas de “hacer ciudad”.

Capítulo III

El acceso a la ciudad: espacio público y ciudadanía

“La mirada recorre las calles como páginas escritas: la ciudad dice todo lo debes pensar (Italo Calvino)”

A partir de la década del 90' en la Ciudad de Buenos Aires comenzaron a evidenciarse procesos de renovación urbana, que en algunos sectores tomaron forma mediante la “recuperación urbano ambiental” o “recualificación cultural” en zonas que el Estado había desatendido durante años. De este modo, la “naturaleza” y la “cultura” -siguiendo a Lacarrieu (2001)- se han vuelto recursos de purificación del territorio, de reparación de la “crisis urbana”, y de “estrategias de ilusión”. La política de estos lugares -producida por grupos políticos y privados- ha visibilizado e invisibilizado recorridos y grupos sociales que tuvieron efectos directos sobre sectores de la población de bajos recursos económicos. Comenzó entonces, a priorizarse el diseño urbano y la concepción de una “ciudad espectáculo” (Améndola 2000) en detrimento del despliegue de políticas sociales o habitacionales de vasto alcance, a la vez que se han producido procesos, como la activación patrimonial de ciertas áreas que –en muchos casos- implicaron desplazamientos de poblaciones de menores recursos. Algunos lugares considerados degradados fueron “redescubiertos” y fueron foco de interés estatal facilitando un imperante mercado inmobiliario. Se crearon así las condiciones para que determinados segmentos de la metrópolis sean “recuperados”, creando normas para su desarrollo urbano y generando un efecto de atracción en torno a un estilo de vida urbano influyente.

Estos procesos contemporáneos que se conforman en los espacios urbanos nos llevan a preguntarnos sobre las formas de planificación y gestión de la ciudad, los modos de “hacer política” y normatizar el diseño urbanístico. En esta línea de investigación, se problematizará el rol de un Estado bifronte en que, por un lado revitaliza proyectos urbanos de gran envergadura, mientras que por otro, omite políticas orientadas a los sectores populares de la ciudad. Nuestro interés es pues analizar las dinámicas de renovación urbana, en las que ha primado un planeamiento urbanístico fundado en la estetización de la metrópolis, conjugado con formas de “construir ciudad”

por las cuales muchos lugares son relegados, generándose así mecanismos de segregación urbana.

De este modo, en este capítulo se indagan los vínculos tensos que se generan en torno a los procesos de constitución de iniciativas políticas vinculadas a la inclusión cultural y a la revalorización de la naturaleza, en los contextos de desigualdad y exclusión socio-económica que imperan en la metrópolis. También indagaré en qué medida los procesos de renovación urbana implementados en torno al “Parque Natural” contiguos a la Reserva Ecológica y al Parque de la Memoria, significaron desplazamientos de los sectores populares. Antes bien, analizaré ciertos abordajes teóricos de espacio público, entrelazando las políticas de renovación urbana y habitacionales, con los casos concretos de la Villa Rodrigo Bueno y la Aldea Gay.

Espacio público: ciudadanía, relaciones sociales y apropiaciones

Históricamente el espacio público se ha construido bajo dicotomías en las que fue imposible imaginar la convivencia entre los diferentes sectores sociales. Sin embargo, la imagen construida de la ciudad de Buenos Aires a fines del siglo XIX y principios del XX fue estructurándose en torno al modelo europeo de lo que habían sido las ideas de la revolución francesa basadas en la libertad e igualdad. Es decir, se había forjado aquella imagen mítica del espacio público en el seno de una sociedad entre “libres e iguales”.

Durante el siglo XIX y en el marco de la constitución de los estados capitalistas, la noción de espacio público quedó estrechamente asociada a la tradición político-cultural de la modernidad europea y al ideal republicano/universalista de una sociedad de individuos libres e iguales (Delgado 2007). Tanto Arendt (1993) como Habermas¹⁷⁵ (1991) contribuyeron a cimentar esta concepción moderna del espacio público, ya que ambos autores visualizaron al mismo como un ámbito para el encuentro y el despliegue de la acción comunicativa, vale decir, como una esfera de intercambio que se convirtió en el fundamento de todo proyecto democrático. Asimismo, Habermas lo describió como un ámbito de crítica y legitimación de poder, desafiándolo y cuestionando su legitimidad. Foucault (2006) va a decir en cambio, que los espacios públicos son ante

¹⁷⁵ Habermas no se refirió al espacio público sino a la constitución de la esfera pública, entendida como una instancia de libre diálogo entre personas que se acreditan mutuamente la racionalidad y la competencia de sus actos.

todo, lugares donde el poder se expresa y se ejerce, aunque bajo esta concepción se pierde de vista la posibilidad de resistencia social al poder y de transformar el significado del orden urbano.

Manuel Delgado, trasciende la distinción básica entre espacio público y privado, conceptualizando al espacio urbano como un espacio de movilidad, desplazamientos y circulación. Subraya que lo urbano no está constituido por estructuras estables, sino más bien por un orden de relaciones sociales por lo general impersonales, superficiales y segmentarias (2007: 182). Al mismo tiempo, los procesos de constitución y disputa por el espacio público urbano se han convertido en las grandes ciudades contemporáneas en un problema socialmente producido dentro, de y mediante un trabajo colectivo de construcción de la realidad social (Bourdieu y Wacquant 1995: 178/79).

Existen trabajos como el de Ramírez Kuri (2007), quien señala que los actores que forman parte en la vida pública de la ciudad están asociados a intereses, valores y demandas distintas y contrapuestas. El espacio público entonces se convierte en un lugar de construcción histórica, política y de reconstrucción de la ciudadanía (Wacquant 2007: 103), entendiendo a ésta última como un proceso que se construye socialmente y se vincula a prácticas sociales, a la creación de capital social y a la existencia de conflictos socio culturales.

Como bien señala Bourdieu (1999), para comprender la constitución de los lugares es necesario un análisis riguroso de las relaciones entre las estructuras del espacio social y las estructuras del espacio físico, lugares donde se afirma y se ejerce el poder y por lo tanto, espacios donde los procesos y las diferencias encuentran expresión en forma de conflictividad social.

Por otro lado, la constitución del espacio público en los países latinoamericanos, y particularmente en Buenos Aires, se dio sobre la base de una sociedad jerárquica, cuya tradición deviene de la herencia europea continental, basada en el ejercicio del poder y en el control social en que se anulan los espacios de acuerdo y cooperación (como en la tradición norteamericana). Es decir, un espacio urbano que está conformado por un conjunto de grupos de intereses diversos, donde se expresan las jerarquías y las distancias sociales.

Da Matta (1987) plantea que existe una forma de ciudadanía universalista, construida a partir de los papeles modernos que se ligan a la operación de una burocracia y un mercado, y también otras formas de filiación que se construyen a través de espacios típicamente relacionales. En países como el nuestro, es necesario situar a la

ciudadanía en el marco de una sociedad jerarquizada y a partir de espacios relacionales, apartándose de las discusiones normativas – jurídicas que aparecen como un dato de la propia naturaleza humana presente de igual manera en todo lugar. De modo que la noción de ciudadanía puede interpretarse de manera diferente al papel social que adquiere en cada sociedad, y cómo es vivida y experimentada.

Asimismo, cuando hablamos de espacio público no podemos dejar de vincularlo con las prácticas y apropiaciones simbólicas que se constituyen en torno a éste. Autores, como Duhau y Giglia (2008) han señalado en este sentido, que la “experiencia metropolitana” es la expresión de prácticas y representaciones que hacen posible significar y vivir la ciudad por parte de sujetos diferentes que residen en distintos tipos de espacio. En este marco, consideran al *habitar* como un conjunto de prácticas y representaciones que hacen posible y articulan la presencia –más o menos estable, efímera o móvil- de los sujetos en el espacio urbano y de allí su relación con otros sujetos. De modo, que las experiencias de la metrópoli son desiguales en la medida en que reflejan el poder desigual de los actores en su relación con el espacio, y en particular en su capacidad de *domesticarlo*¹⁷⁶, vale decir, de convertirlo en algo que tiene un significado y un uso para cada quien (1998:35).

Otros autores analizan la relación entre el espacio público y el derecho. Portal (2009) señala que el espacio público se concretó en el territorio y que por intermedio del derecho se buscó suscitar un uso para todos teniendo como garante al Estado. Sin embargo la concreción de su uso ya no dependió solo del derecho sino de las diferentes prácticas sociales y formas de apropiación en que grupos sociales hacen suyo el espacio significándolo (2009: 63).

Retomando estas conceptualizaciones teóricas, nuestro interés es pensar al espacio público como un lugar político en que se estructuran relaciones sociales desiguales y de poder, enfrentamientos, pactos y en el que se reconfiguran nuevos lenguajes de la diferencia y desigualdad. Se constituye además como un proceso que -mediante la acción y el discurso- se expresa a través de una trama de relaciones. Vale decir, en el espacio urbano se desarrollan diferentes formas de poder, de civilidad y de convivencia, a la par que se privilegian relaciones personales. El uso de reglas, dentro de este marco, se constituye a su vez -a través de procedimientos burocráticos- como mecanismo de exclusión.

¹⁷⁶ Los autores hacen referencia al término de domesticación del espacio como una forma de intervención paulatina y colectiva en que transforman una parte de la naturaleza en territorio.

Teniendo en cuenta la forma específica de constitución del espacio público y sus modos particulares de construcción, reflexionaremos a continuación acerca de los procesos de renovación urbana, entendiendo que éstos no se producen ante un público inerte, sino que existen disputas, apropiaciones y relaciones sociales que permanentemente construyen ciudad.

Las dos caras del Estado: renovación vs omisión de las políticas habitacionales

Ciertas dinámicas de renovación urbana de la Ciudad de Buenos Aires traen aparejados procesos de segregación socio-espacial, en tanto por un lado, atraen a ciudadanos de clases medias y turistas, pero por otro, se excluye a los sectores populares considerados “indeseables” (Delgado 2007). El Estado, a través de políticas urbanas – programas habitacionales, culturales, ambientales y sociales- se constituye en este sentido en uno de los actores con mayor peso para incidir, profundizar o revertir los procesos de relegación material y simbólica, y segregación socio-espacial.

El Estado, en su doble cara -o retomando el concepto de Bourdieu (1999) *la mano izquierda y la mano derecha del Estado*- incorpora políticas de renovación urbana mientras excluye u omite políticas habitacionales. Sin embargo, estas configuraciones que se van diseñando –como veremos- son resistidas y practicadas por los diferentes sectores de la ciudadanía, confrontando y reapropiándose de los espacios urbanos. Esta doble cara de las políticas urbanas –ampliación de lo cultural y retracción de lo social/habitacional– se torna particularmente visible en aquellas áreas de la ciudad que son destinatarias de procesos de renovación urbana. Dichos procesos apuntan al reacondicionamiento y revalorización de áreas urbanas degradadas a fin de ser transformadas en espacios para el consumo y el placer de sectores acomodados, que en algunos casos, suelen provocar el desplazamiento de la población de bajos recursos que habita en los barrios intervenidos.

A partir de la última década del siglo XX, las políticas de planificación de la Ciudad de Buenos Aires comenzaron a tener un sesgo empresarial, configurando un diseño urbanístico más relacionado con procesos de renovación urbana, en los que ha primado un planeamiento urbano fundado en la belleza y estetización de la ciudad, cuya tendencia hegemónica fue el avance de lo privado sobre lo público. Según señala Lacarrieu, la ciudad abarcó simultáneamente una *territorialidad explícita*, vinculada a la

iluminación de lugares vistos como “utópicos” y asociados al “progreso”, y una *territorialidad implícita*, en la que se ubican aquellos espacios que deben invisibilizarse (2002). Dicha noción refiere a una específica modalidad de intervención urbana caracterizada por la iluminación selectiva de determinadas porciones de la ciudad que ofrecen ventajas diferenciales para el despliegue de negocios inmobiliarios por parte del sector privado o en alianzas público-privadas. Desde la perspectiva de los planificadores, la ciudad constituye una mercancía más a ser vendida y, para ello, se preocupan por ofrecer y difundir aquellos atributos valorizados por el capital transnacional: espacios para convenciones y ferias, parques industriales, tecnológicos, entre otros (Vainer 2000). Desde esta perspectiva, la renovación de las áreas centrales degradadas, a partir del reordenamiento de sus espacios, imágenes y población, constituye una de las estrategias claves para el reposicionamiento de las ciudades.

Existen diferentes investigaciones que han analizado la conformación de procesos de gentrificación, recualificación y renovación urbana en las ciudades centrales en los últimos años.

La *gentrificación* ha sido definida de múltiples maneras de acuerdo a los contextos sociales y económicos que se conformaron en diferentes ciudades anglosajonas y latinoamericanas. Asimismo, en cada una de estas ciudades se constituyeron diferencialmente por sus propias características locales. En América Latina y particularmente en la ciudad de Buenos Aires, la gentrificación se conformó en espacios abandonados, marginales, deteriorados, centros históricos que se creían muertos y que súbitamente renacieron de sus cenizas (Lacarrieu 2010), a fin de reactivar una mejor posición global y local de esta ciudad. Resultó de este modo en un proceso de conversión de zonas sociales marginales de la ciudad central, a sectores de uso residencial para la clase media. De este modo, la gentrificación colocó la posibilidad de imaginar ciudades “*enteramente gentrificadas*” (F. Arantes 2000:31) como producto de la planificación estratégica, y como propuesta para la mayoría de los gobiernos que enfrentan los problemas urbanos de la contemporaneidad.

Por otro lado, según señala Bataller (2000), los procesos de renovación urbana, están profundamente enraizados en la dinámica social y económica de las ciudades y determinados en gran parte por el contexto local y los agentes gubernamentales y del suelo. Estos últimos tienen un enorme peso en el sector privado – entidades financieras, promotores inmobiliarios- y un papel importante e incluso decisivo para el sector

público, ya que muchas veces facilitan o promueven directamente los proyectos urbanos con el fin de renovar los centros de las ciudades, redefiniendo una tendencia a la desregularización y privatización de áreas que tradicionalmente han permanecido bajo la tutela estatal.

Ha emergido también el concepto de *recualificación*, para analizar las transformaciones acaecidas en los centros de las ciudades latinoamericanas. Este concepto alude a aquellos procesos que entrañan la puesta en valor de porciones degradadas de la ciudad, focalizándose en la apelación a recursos escenográficos vinculados a la cultura, al patrimonio, a la naturaleza, la tradición, la estética, el diseño, etc. (Girola 2006; Lacarrieu 2010).

Si bien durante este trabajo no nos adentraremos en la discusión de conceptos tales como el de renovación, recualificación o *gentrificación*¹⁷⁷, es importante aclarar la flexibilidad que éstos han tenido en investigaciones académicas adquiriendo una diversidad de formas y características para describir una amplia gama de procesos no solo con actores sociales disímiles sino con diferentes causas y efectos sobre los espacios intervenidos.

Lo que interesa sobre todo marcar es que si bien estos proyectos urbanos se han presentado como procesos adecuados para solucionar los problemas de las ciudades, contradictoriamente a ello, han generando nuevos problemas o profundizado los existentes, ubicándose a contrapelo de la política social y habitacional. En este sentido, son procesos que suelen desarrollarse en espacios deteriorados con población en situación de demanda social, o bien próximos a asentamientos donde residen sectores de menores recursos, colocando por ejemplo a la propia gentrificación ante la ambigüedad de dar respuesta a los procesos de segregación urbana (Lacarrieu y Reginensi 2007).

¹⁷⁷ Las investigaciones desarrolladas en contextos europeos y norteamericanos han analizado los procesos de renovación de la centralidad histórica bajo el tópico de la *gentrificación*. Fue la socióloga Ruth Glass quien acuñó dicho concepto en 1964 para describir el proceso de sustitución residencial que se estaba dando en barrios populares de Londres. El neologismo creado por Glass a partir del término *gentry* (nobleza) expresaba crudamente el carácter de clase de dichos procesos. En efecto, dicho concepto aludía a un doble movimiento: por un lado, la transformación de la composición social de los barrios centrales – de barrios populares a barrios de clases medias– y, por otro, a los cambios en el mercado del suelo y la vivienda debido a la revalorización económica y simbólica provocada por las inversiones realizadas por los nuevos residentes (Bidou-Zacharisen 2006; Herzer 2008). En la década de los '70 se utilizó el concepto de *gentrificación* para describir los movimientos poblacionales a nivel barrial y los desplazamientos de los sectores que desde las periferias se dirigían a los centros en Nueva York. Sin embargo, con posterioridad la “reconquista” del centro se interpretó desde la necesidad de conversión de estos espacios marginalizados en áreas adaptadas a la inversión privada. En América Latina, este fenómeno urbano comenzó a observarse como novedoso en la década de los '90. La coyuntura “neoliberal” que se vincula a esa década contribuyó a profundas transformaciones económicas que impactaron sobre los cambios urbanos.

Investigaciones locales recientes han reconocido la coexistencia en ciertas áreas de la ciudad de procesos de recualificación y de relegación, en una compleja interacción que genera contradicciones y conflictos (Thomasz 2010, Girola 2008, Lacarrieu 2011, Carman 2006). En un sentido similar, a partir del análisis del proceso de revitalización de Recife antiguo, Leite (2007) argumenta que, a pesar del carácter eminentemente segregador de tales intervenciones, los usos y *contrausos* de los sectores populares que allí se despliegan contribuyen paradójicamente a la reactivación de tales espacios como espacios públicos.

Lacarrieu (2011) plantea que los procesos de gentrificación y/o recualificación cultural se constituyen en base a dos utopías y/o ideales urbanos. Por un lado, el recambio poblacional suele asentarse en el potencial vaciamiento del espacio público intervenido, que –incluso– para quienes promueven este tipo de acciones, consideran necesario que se produzca ese vaciamiento de personas inaceptables para el desarrollo de las mismas, en pos del arribo de nuevos sectores sociales. Por el otro, la renovación asociada al problema de “vivir juntos” en las ciudades contemporáneas, coincide con la búsqueda de procesos que procuran la atracción de “buenos vecinos” y el ordenamiento, no solo de los espacios públicos, sino también de las diferencias a través de la construcción de “mixturas sociales”¹⁷⁸.

De este modo, la tolerancia, la cohesión social y la mixtura son aspectos inherentes a la idea de diversidad desde la cual se nutren los proyectos de gentrificación/recualificación. Los primeros estudios acerca de la gentrificación, observaban la misma como herramienta de valorización de las diferencias, con el objetivo de producir integración social, tendiendo a recuperar y embellecer los espacios bajo la idea romántica de que es por efecto de los mismos en que una mixtura social y cultural se verá convocada, con ella la segregación será exorcizada, mientras la cohesión social tomará un nuevo lugar. (Ibid, 2011)

Siguiendo a Tissot los procesos de recualificación enfatizan el rol de la diversidad en clave de convivencia local, de instrumento moral e incluso de

¹⁷⁸ Lacarrieu (2011) llama la atención acerca cómo algunos espacios públicos vaciados se constituyen en contradicción con sus propias historias. Por ejemplo, en casos como Puerto Madero o San Telmo en Buenos Aires, demuestran tanto la necesidad idealizada de la urbanidad, como la imposibilidad de vaciar espacios públicos cruciales en la recualificación, ante la presencia masiva de vendedores ambulantes en determinados días y en el contexto de la calle.

“eufemización de las exclusiones” (Tissot 2011:139)¹⁷⁹. La autora señala que, esta manera de construir diversidad, aunque al parecer retórica, aplica en algunos lugares como “bien común” favorable a todos, sin embargo al mismo tiempo, como diversidad controlada. Es decir, actúa como instrumento de moralidad urbana que acaba en la construcción de un tipo de “buen vecino” asociado a una “comunidad”, no obstante, limitada a ciertos grupos sociales. Los expertos y “emprendedores de la diversidad” (Ibid:149) en la recualificación suelen ver la llegada de este proceso urbano como un instrumento de disuasión de violencias y conflictos sociales a través de acciones pedagógicas tendientes a normalizar la problemática del “vivir juntos”¹⁸⁰. Vale decir que, si bien los procesos de recualificación cultural “reproducen una tendencia de generar políticas públicas que tienen a la invisibilización del *pobre urbano*, existen tensiones conflictivas que hacen de estos procesos fenómenos inestables, ambiguos, inciertos y en muchos casos no acabados en su completud (Lacarrieu, 2011).

En este sentido, proponemos analizar los procesos de renovación urbana y la segregación de los sectores populares en esta clave, es decir teniendo en cuenta los procesos contradictorios, las negociaciones y tensiones que, no solo permiten construir “contra-paisajes”, sino incluso situaciones de disputa en las que clase y diversidad cultural se integran complejamente dando espacio a la visibilización de la diferencia, pero también de las desigualdades socio-económicas (Ibid, 2011).

Segregación, exclusión y desplazamientos

En el marco de los proyectos de renovación urbana se establecen reglamentaciones que prescriben usos, acciones y prácticas que pueden ser invertidos y transformados. Desde esta perspectiva, Lacarrieu (2011) argumenta que en la ciudad de Buenos Aires, los intentos fallidos de recualificación cultural en el centro histórico son paradigmáticos en relación a esta problemática. La estetización de espacios públicos, el recambio de ciertas funciones y usos, y los sucesivos proyectos de “limpieza social”, atravesados por la violencia simbólica (Bourdieu 1997:173) se eufemizan en relaciones de poder y conflictos sociales; constituyendo elementos claves de procesos siempre incompletos (Ibid, 2011). Sin embargo, más allá de estas tensiones, estos procesos conllevan transformaciones de las áreas centrales de la ciudad a partir del crecimiento

¹⁷⁹ Citado en Lacarrieu (2011)

¹⁸⁰ Ibid (2011)

de las actividades terciarias y rehabilitación de áreas degradadas, provocando desplazamientos de los sectores de menores recursos que habitan la ciudad a través de mecanismos directos (desalojos concretos) e indirectos (suba de alquileres y precios para la venta de inmuebles, mayores inversiones privadas, entre otras cosas). A continuación desarrollaremos particularmente estos procesos.

Tales proyectos, van de la mano –como señalamos- con procesos de segregación urbana, instaurando mecanismos de exclusión de los “indeseables”. De este modo, la renovación de los barrios se realiza muchas veces a la par del desalojo de la población y jugando el Estado un papel principal como generador de la desigualdad socio espacial, provocando desplazamientos y relocalización.¹⁸¹

Podemos advertir entonces de qué manera estos proyectos urbanos producen una serie de efectos en la población de bajos recursos económicos que repercuten en sus trayectorias habitacionales y su vida cotidiana. Estos efectos son los que denominamos como *desplazamientos sutiles* y *desplazamientos directos* de los sectores populares:

Consideramos *desplazamientos sutiles* a aquellos que se producen por una distribución desigual en el espacio urbano mediante la implementación de políticas habitacionales indirectas que se relacionan con el funcionamiento del mercado inmobiliario (costos de alquileres, precios de venta de inmuebles, etc.), el tipo de viviendas, las áreas en que están localizadas, el nivel socio económico de los hogares y la disminución de opciones de alojamiento. En este sentido, la ciudad es producida y transformada tanto por agentes privados como públicos que producen viviendas de diferentes características y costes, en función de los precios prevalecientes del suelo, o a través de la elevación del valor de los terrenos de acuerdo a las características materiales y los usos a los que está destinado el suelo que se urbaniza (Giglia Duhau 2008). Aquí el poder local resuelve mediante políticas contradictorias, o como denomina Carman (2011) *esquizopolíticas*, restringiendo el acceso a la ciudad a los sectores de la población de bajos recursos económicos, mediante el fomento de proyectos urbanos y

¹⁸¹ Los procesos de relocalización y desplazamientos fueron trabajados desde la antropología como un fenómeno social específico (Leopoldo Bartolomé, 1985 y Hermitte y Boivin, 1983), distinguiéndose dos tipos de relocalizaciones que pueden ser, voluntarias y compulsivas. Las primeras suponen una aceptación voluntaria por parte de sus protagonistas, así como un determinado nivel de responsabilidad por parte de las agencias que las llevan a cabo. Las segundas, derivadas de proyectos estatales, implican aspectos coercitivos tales como la incapacidad de decisión de los actores sociales involucrados, quienes son obligados a abandonar sus viviendas y se ven imposibilitados de retornar a ellas. Por otra parte los niveles de responsabilidad de las agencias participantes son mucho mayores, ya que están obligadas a indemnizar a los afectados y contribuir sustancialmente al desarrollo de su nuevo espacio residencial (Barabas, Bartolomé 1992).

de viviendas para clases medias y altas. Sin embargo, -paralelamente –más allá de sus serias limitaciones- promueve políticas crediticias y subsidiarias para sectores que se hallarían en emergencia habitacional.

A modo de ejemplo podemos mencionar dos operatorias que lleva a cabo el Gobierno de la Ciudad, que si bien propician el acceso a una vivienda para la población de escasos recursos económicos, tienen serias restricciones para su implementación relacionadas –entre otras cosas- con la dinámica del mercado inmobiliario. El IVC implementa desde hace trece años, una operatoria de créditos hipotecarios (ley 341). Mediante ésta se instrumentaron políticas de acceso a viviendas para uso exclusivo y permanente de hogares de escasos recursos en situación crítica habitacional, asumidos como destinatarios individuales o incorporados en procesos de organización colectiva (a través de cooperativas, mutuales o asociaciones civiles sin fines de lucro), mediante subsidios o créditos con garantías hipotecarias. Esta modalidad de financiamiento procura –supuestamente- facilitar el acceso y la utilización de recursos a aquellas personas y grupos que no logran calificar como sujetos de crédito en el mercado privado, dotándolos de capacidad de compra y propiciando la libertad de elección de los beneficiarios. Sin embargo, por el monto otorgado mediante el crédito, el acceso a la compra de una vivienda se halla restringido en la mayoría de las zonas de la ciudad (sobre todo el sector norte y centro de la metrópolis) y los beneficiarios terminan en inmuebles del sur de la ciudad, en su mayoría aquellos que fueron construidos por la municipalidad oportunamente¹⁸². Por otro lado, el Ministerio de Desarrollo Social viene implementando desde hace once años un programa denominado “Atención para Familias en Situación de Calle” (decretos 960/06 y 690/08), el cual asiste a las familias o personas solas en situación de calle (es decir aquellos que se hallan sin vivienda o refugio por causa de desalojo u otros motivos). El objetivo de este programa es brindar un subsidio con fines habitacionales destinado al pago de un alquiler. Por las exigencias del programa y ante el encarecimiento del suelo urbano las opciones residenciales terminan siendo el alquiler de cuarto de hoteles, ocupaciones, alquileres informales o bien el retorno a la situación de calle. Es importante destacar que la población que termina accediendo a este subsidio fue víctima de desalojos que se producen por el encarecimiento del valor del suelo impulsado a raíz del dinamismo que adquirió el mercado de construcción y la actividad inmobiliaria.

¹⁸² Estos inmuebles se asientan en complejos habitacionales con serios problemas edilicios y vicios estructurales, que fueron construidos por el Estado.

Estos procesos provocan una segregación enmascarada de los sectores populares, es decir como señala Carman (2011), se trata de una *segregación acallada*, que por lo general no se relaciona con prácticas o políticas de exclusión admitidas, sino con una segregación invisible. Lo que es presentado, en apariencia, como una medida asistencial o una política de inclusión, puede enmascarar una segregación de los sectores más débiles, como las prácticas de recuperación urbana de espacios públicos cuyo efecto es la exclusión o el desplazamiento de habitantes de escasos recursos económicos.

Por otro lado, los que denominados *desplazamientos directos* son aquellos que se producen mediante la acción directa del Estado a través de políticas activas de desalojo de los sectores populares y acciones tendientes al confinamiento de la población. La mayoría de estos desplazamientos, que se producen debido a los proyectos de renovación urbana, dispersan y desatienden el destino de los habitantes, omitiendo toda responsabilidad de los sujetos de carne y hueso desplazados (tal es el caso de Villa Gay que se desarrollará más adelante), o bien son relocalizados en zonas aisladas de la ciudad y con escaso acceso a los recursos fundamentales.¹⁸³ Se producen a través de medidas coercitivas de división social del espacio, o bien cuando esta última es el resultado de la aplicación de políticas o prácticas de exclusión de determinados grupos. Estas *prácticas activas de segregación espacial y aislamiento* (Duhau-Giglia, 2008), conllevan el traslado forzoso de los sectores populares al sur de la ciudad, desarticulando el acceso a otros servicios esenciales (fuentes de trabajo, suficientes escuelas para cubrir la cantidad de crecimiento poblacional en la zona, salud, transporte, etc.) y el resquebrajamiento de su vida cotidiana, lazos sociales y trayectorias. Algunos habitantes que fueron sujetos a estas políticas de exclusión lograron resistir a estas medidas –con ciertos vaivenes– mediante la intervención judicial y desplegaron estrategias y prácticas de apropiación del espacio (por ejemplo la Villa Rodrigo Bueno desarrollada más adelante).

¹⁸³ Los ejemplos que podemos mencionar de este tipo de desplazamiento forzoso son los asentamientos que se encuentran afectados a la Cuenca Matanza Riachuelo, en los cuales aquellos habitantes que se hallan en lo que se denomina “camino de sirga” fueron relocalizados en complejos habitacionales de la zona sur de la ciudad. Gran parte de estas personas se dedicaban a la recolección de residuos y luego del traslado perdieron sus fuentes de trabajo, debiendo buscar otras alternativas (por ejemplo almacenes o negocios dentro de las viviendas donde se alojan en los conjuntos habitacionales). Cabe destacar que muchos habitantes que se alojaban en estas villas se enteraron demasiado tarde de sus derechos y de la posibilidad legal de rechazar la propuesta de realojamiento.

De este modo, nos interesa remarcar que los proyectos de renovación urbana no constituyen desarrollos aislados sobre las mejoras de los barrios sino que forman parte de un patrón más amplio de invisibilidad de prácticas estatales relacionadas con el desplazamiento y la segregación de los sectores populares. Ello puede también interpretarse en términos de injusticia espacial, ya que no solo agrava procesos de segregación sociourbana ya existentes, sino que también expresa una concepción autoritaria respecto de qué sectores sociales merecen o no vivir en el corazón de Buenos Aires, pretendida capital cultural de América Latina (Carman 2011)

Intervenciones purificadoras y domesticación del espacio público: revalorización de la naturaleza, la cultura y la memoria

Desde fines del siglo XIX se ha constituido una “construcción mítica” de la Ciudad de Buenos Aires, basada en una ideología que encarna las ideas de una sociedad “libre” y de convivencia “entre iguales” y un Estado que aparece como domesticador del espacio público. A partir de estas concepciones, los proyectos urbanos contemporáneos se edifican en base a conceptos como “recuperar”, “rehabilitar”, “renovar” ciertos entornos urbanos, como si se tratara del eterno retorno de un espacio público (Menazzi 2010), que no existe ni existió tal como se lo concibe.

Estos proyectos colocan lo “cultural” y “ambiental” como dos dimensiones de importancia en ciertos espacios urbanos e involucran diversos usos y ocupaciones de sectores populares. En este sentido, se instala una novedosa “ocupación simbólica de la ciudad” (Delgado Ruiz 1998), “exorcizando” los efectos de la segregación socio-espacial (F. Arantes 2005) y propiciando una supuesta dicotomía entre la ciudad de la “belleza” y los territorios “marginados”, “antiecológicos” y deprovistos de cultura patrimonializable. Ahora bien, ¿la excepcionalidad de la cultura y la naturaleza ofrecida a “todos los ciudadanos” disminuye la segregación de los sectores pobres que habitan la ciudad o acaso la exalta?

El espacio público –como hemos expresado- lejos de constituirse como neutral se ha construido como un escenario de conflictos y negociaciones sociales que lo redefinen constantemente y -si bien el Estado es el garante para su uso- los grupos sociales concretos establecen estrategias específicas para su utilización, su organización y su significación (Portal 2009). La ciudad entonces es un lugar donde existe un conjunto de reglamentaciones explícitas e implícitas que prescriben y proscriben

acciones y usos. Pero a la vez existen prácticas que muchas veces buscan invertir, desplazar y transformar tales regulaciones. Ello coincide con la crítica que realiza Manuel Delgado a Foucault, argumentando que el espacio público no está a merced de dispositivos a través de los cuales los poderes ejercen su despotismo aplicándose a un público pasivo, maleable y dócil, que ha devenido de pronto totalmente transparente. En este sentido, el autor sugiere que sin duda los dispositivos existen, pero que su éxito no está asegurado (Delgado 2007).

La ciudad entonces se convierte en un espacio donde se producen diferentes prácticas y formas de apropiación por parte de distintos sectores sociales, pero también en un lugar en el que se originan negociaciones e impugnaciones contra los poderes públicos e intereses privados, generándose activaciones en torno a los usos del espacio urbano. Esto nos lleva a preguntarnos si estas disputas logran legitimarse como formas de “hacer ciudad”, y si las luchas materiales y simbólicas se inscriben en formas de reconocimiento social.

De esta forma, los proyectos urbanos vinculados a “recuperar” espacios públicos que revalorizan la naturaleza, el patrimonio y la memoria (según el caso) aparecen como domesticadores de un espacio degradado, o “vacío”. Ello redobla la invisibilidad de las villas allí asentadas o incluso la construcción de sus habitantes como “usurpadores” de un espacio público en procesos de recualificación. Se acelera así la expulsión de estas poblaciones que en apariencia no “producen cultura” y degradan el medio ambiente “preexistente”. Como contrapartida de esta ampliación aparentemente *ad infinitum* de lo cultural, diferentes actores afirman que se estaría produciendo una retracción en el plano de las políticas sociales que redundaría en el incumplimiento de derechos sociales y, en particular, del derecho a la vivienda (Amendola 2000; Carman 2006; Lacarrieu, Girola et al 2010; Thomasz 2010). De este modo, la cultura, el ambiente y la memoria aparecen como recursos utilizados por diferentes actores sociales (organismos estatales, movimientos sociales, desarrolladores privados, etc.) y como antídotos de los conflictos sociales, que pueden contribuir a cierta distracción de los problemas que atañen a la “nueva cuestión social”. Retomando a Fiori Arantes (2000:33) esta perspectiva omite que desde estos recursos también se ejerce poder y control social y se manipulan lenguajes simbólicos de exclusión.

Los proyectos de renovación urbana impulsados por agentes estatales y privados utilizan como recursos a la cultura, la naturaleza y la memoria, actuando –siguiendo a Manuel Delgado- como intervenciones “purificadoras”, que operan contra la

“impureza” (Douglas 2007) de quienes se visibilizan en los espacios públicos renovados contra aquellos que son contruidos como los “otros” que “amenazan” la vida urbana “higiénica” Observaremos en los casos analizados que la segregación de los sectores populares que habitan en zonas controvertidas de la ciudad persiguen –siguiendo a Carmen Bernand (1994) - objetivos terapéuticos que pueden expresarse a través de políticas segregacionistas concretas, o bien, mediante discursos que legitiman ciertas prácticas de exclusión en torno a las diferencias culturales y biológicas (1994).

Políticas activas de desalojo en pos de la recuperación del espacio público: la Aldea Gay y la Villa Rodrigo Bueno

Nos proponemos realizar un análisis de dos espacios de la ciudad en donde se impulsaron proyectos renovación urbana y en los que -previamente a ello- se localizaban dos asentamientos urbanos donde residen sectores de bajos recursos económicos. La villa denominada “Rodrigo Bueno” que se asienta en el flamante barrio de Puerto Madero y de la llamada “Aldea o Villa Gay” la cual se encontraba detrás del Pabellón II de Ciudad Universitaria y cuyo espacio fue afectado para la realización del “Parque Natural”¹⁸⁴. Estas villas fueron interpeladas mediante una política activa de desalojo tras la reivindicación de un espacio público que “debía ser recuperado”. Las zonas de la ciudad donde se asentaron sus habitantes fueron convertidas, en los últimos años, en uno de los lugares más codiciados para la realización de proyectos urbanísticos de alto valor patrimonial, cultural e inmobiliario, teniendo en cuenta las intervenciones desplegadas por las agencias estatales en estos espacios relegados¹⁸⁵. Asimismo, en las áreas donde se asientan dichas villas el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires proyectó –a través de un Plan Estratégico General¹⁸⁶- el mejoramiento y la “recuperación de la zona costera” sobre el Río de la Plata. Esto se dio en el marco de un programa denominado “Buenos Aires y el Río”, desarrollado por la entonces Secretaría

¹⁸⁴ La Villa Rodrigo Bueno fue objeto de esta política de desalojo en el año 2005, sin embargo ésta se frustró tras un amparo judicial y sus habitantes aún continúan residiendo en el lugar. En cambio la Villa Gay fue desalojada en el año 2006. Véase Capítulo VI.

¹⁸⁵ La noción de relegación, si bien refiere *stricto sensu* al proceso de deterioro estructural y social acontecido en los grandes conjuntos habitacionales, ha sido utilizada también para describir la emergencia y consolidación de espacios habitacionales precarios como villas y asentamientos (Cfr. Mongin 2008; Soldano 2004; Wacquant 2007).

¹⁸⁶ Mediante el denominado Plan Estratégico General se estableció la “recuperación” de hasta 1800 hectáreas de parque público, más 365 hectáreas de la Reserva Ecológica, incluyendo las ramblas de La Boca, Puerto Madero, el área de Retiro, el puerto, la Costanera Norte, La Ciudad Universitaria y el Aeroparque.

de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente¹⁸⁷, cuyo fin consistía en “recuperar y potenciar su calidad de espacio público”¹⁸⁸. A estos proyectos se sumó la postulación formulada por el Gobierno de la Ciudad en el año 2004 de la zona costera porteña para que se le otorgara el rango de “Paisaje Cultural de la Humanidad” (UNESCO). La fundamentación dada a dicha nominación estuvo puesta en “el río, la pampa, la barranca histórica y la inmigración”. En este sentido, el Parque Natural y la zona de la Reserva Ecológica venían a recomponer el “paisaje del río y de la pampa”. Una de las justificaciones sostenía que “...este río y el encuentro con la pampa, configurado por la barranca, articula por un lado, la ciudad fundacional y por el otro, sucesivos ensanches de la Ciudad sobre el río, conformando una nueva interacción naturaleza-cultura...”¹⁸⁹

Ambas villas, asentadas en terrenos ganados al río, invisibilizadas por la agenda pública, fueron luego objeto de una política activa de desalojo en pos de la “recuperación” de espacios públicos que serían destinados a la extensión de la Reserva Ecológica y a la creación del Parque Natural. Nos detendremos en el análisis de las contradicciones que se generan entre los procesos de inclusión de proyectos urbanos vinculados al cuidado del medio ambiente y a valorizar la cultura, y los simultáneos procesos de segregación socio-espacial de la Ciudad de Buenos Aires que –en la mayoría de los casos- implican desplazamientos de los sectores populares. Vale decir que esos proyectos aparecen como una medida asistencial o encarnando políticas de inclusión que enmascaran la exclusión de los pobres que habitan la ciudad.

La villa Rodrigo Bueno se asienta en la zona renovada de Puerto Madero¹⁹⁰ y de Costanera Sur de la Ciudad de Buenos Aires. En este entorno el Estado impulsó, a partir

¹⁸⁷ El Programa Buenos Aires y el Río a su vez fue coordinado por el Área Gestión de la Ribera, dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (creada mediante el Decreto n° 477/96). Su objetivo se basó en “recuperar el río para Buenos Aires, reestablecer y preservar las áreas verdes y los espacios recreativos y turísticos para todos los ciudadanos, ordenar e impulsar el desarrollo del área para transformarla en un espacio urbano de la más alta calidad y solucionar los conflictos existentes” (Decreto n° 447/96)

¹⁸⁸ Bases Concurso de ideas para el Desarrollo del Área Ciudad Universitaria de la Ciudad de Buenos Aires. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Mayo 1998.

¹⁸⁹ Buenos Aires: paisaje cultural. Septiembre 2005.

¹⁹⁰ La zona de Puerto Madero se extiende en el área costera desde el barrio de Retiro hasta el barrio de San Telmo. La reconversión de este sector de la ciudad, se produjo en el marco de la reforma de estado y del auge de las privatizaciones que comienzan a gestarse a principios de la década del 90'. De esta forma, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, junto con la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires suscribieron un convenio a través del cual impulsaban la urbanización del área de Puerto Madero, a través la llamada Corporación Antiguo Puerto Madero S.A.

de la década del '90, proyectos de urbanización destinados a revitalizar determinadas zonas de la ciudad recualificando lugares de la urbe que históricamente fueron considerados marginales. Asimismo creó las condiciones para que este segmento de la metrópolis sea “recuperado” creando las normas para su desarrollo urbano¹⁹¹ y generando un efecto de atracción para aquellos grupos de recursos económicos y culturales medios y altos¹⁹². De esta forma, se propuso incrementar y jerarquizar el patrimonio urbano de la ribera y financiar con fondos públicos las obras de infraestructura para una elevada inversión social. Estas obras se basaron en la reconversión de los antiguos galpones de valor patrimonial edilicio que caracterizaban a la antigua zona portuaria, con el aporte de dieciséis edificios de arquitectura inglesa de inversión privada y sus cuatro espejos de agua –ó cuatro diques-. Se proyectó a su vez la renovación de espacios públicos conformados por aceras, veredas, espacios vehiculares, malecones y parques. Es decir, se diseñó la reconversión de la antigua zona urbana considerada gris, produciendo una arquitectura urbanística que intentó *reencantar* una porción de la Ciudad como espacio escenográfico de construcción de imagen y de transacciones simbólicas vinculado a experiencias urbanas en torno al placer y un “estilo de vida” urbano-influyente destinado a turistas, hombres de negocios y sectores medios-altos y altos (Amendola 2000). En síntesis, se construyó un espacio urbano con valores asociados al patrimonio inmobiliario, al patrimonio histórico, a la calidad estética del paisaje y del mobiliario urbano (Lekerman 2005).

La villa Rodrigo Bueno se inscribe en una trama de reconversión urbana que anteriormente había permanecido oculta por su entorno marginal, y fue construida por el poder público como un “enclave de la pobreza” impenetrable y como “amenaza” para el estilo de vida que se edifica en el entorno renovado.

Por otro lado, esta villa se halla entre la Reserva Ecológica Costanera Sur y la ex Ciudad Deportiva Boca Juniors, en la franja costera de la Ciudad de Buenos Aires y la isla Demarchi. La primera se desarrolló a través del crecimiento espontáneo de distintas especies animales y vegetales y fue emplazada sobre restos de escombros y de relleno, que habían sido utilizados para la construcción de autopistas en la última

¹⁹¹ Por un lado, el Gobierno Nacional transfirió tierras fiscales (170 hectáreas) a la Corporación Antiguo Puerto Madero, y, por otro lado, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires dictaba normas que impulsaban dicho “desarrollo urbano”, otorgando el propio Estado el marco jurídico-legal para crear a dicha empresa con el fin de *reurbanizar* el área original del puerto de Buenos Aires, denominado Puerto Madero.

¹⁹² En la década del 90 el Estado impulsó estrategias facilitadoras que han implicado la apertura del sector de la vivienda hacia una mayor intervención de los agentes inmobiliarios y financieros privados.

dictadura militar. Fue creada en 1986 y se la declaró “Área Parque Natural y Zona de Reserva Ecológica”, dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; aunque recién en 1991 comenzó a administrarse a través de la Secretaría de Medio Ambiente.

La ex Ciudad Deportiva Boca Juniors se encuentra en terrenos lindantes a la villa Rodrigo Bueno –hacia el sur- y cuenta con una superficie de tierra de 40 hectáreas. Fue donada en 1965 por el Poder Ejecutivo Nacional para la construcción de un estadio, canchas para deportes y pileta de natación. Recién en el año 1981 se efectuó una escritura traslativa de dominio al mencionado club, aunque solo se realizaron algunas canchas y una confitería. Luego, en 1990, se donaron estas tierras y cursos de agua al Estado Nacional y, dos años más tarde, la Secretaría de Planeamiento otorgó normas urbanísticas al sector “abandonado” de la ciudad deportiva, que permitirían la localización de edificios tipo “torre”. Al año siguiente, una sociedad denominada Santa María del Plata se convirtió en la propietaria de estas tierras y organizó un concurso privado, en el que participarían importantes estudios de arquitectura de la ciudad, para el diseño de un complejo con equipamiento hotelero, centro de exposiciones, viviendas, oficinas y recreación náutica. Finalmente, en el año 1997, la empresa Inversiones y Representantes Sociedad Anónima (IRSA) adquirió los terrenos pasando a ser la propietaria de las tierras. Esta empresa proyectó edificar un barrio privado que había sido originalmente bautizado como “Santa María del Buen Ayre”. Luego se sucedieron múltiples objeciones que obligaron a la empresa a desestimar ese proyecto inicial. La aprobación del proyecto actual, la urbanización de lujo denominada Solares de Santa María, es debatida en la Legislatura Porteña. De este modo, Rodrigo Bueno comienza a ser eje de una polémica por situarse en un espacio de la metrópolis que no concuerda con la “ciudad ornamental” que se quiere construir a través de diversos proyectos privados.

Por otra parte, la Villa Gay se emplazaba en terrenos ganados al río en la Ciudad Universitaria en el barrio de Nuñez. Ésta estuvo afectada a las obras del Parque Natural, contiguo al Parque de la Memoria.

En agosto de 1998 se estableció –mediante la ley n° 46- que la franja costera del Río de la Plata (de 36 hectáreas) sería destinada para su uso como paseo público donde se emplazaría un monumento y un grupo poliescultural en homenaje a los detenidos – desaparecidos y asesinados por el terrorismo de Estado durante los años 70’ e inicios de los 80’, creándose así la Comisión Pro Monumento (integrada por legisladores,

funcionarios del ejecutivo local, representantes de la UBA y representantes de los Organismos de Derechos Humanos). Se estableció un Concurso de Ideas para el desarrollo del Área Ciudad Universitaria.

Los procesos de segregación¹⁹³ o de división social del espacio que se generaron en torno a la villa Rodrigo Bueno y a la villa Gay se relacionan con el desarrollo urbano desigual de la ciudad, en el que intervienen una multiplicidad de factores y actores sociales –instituciones públicas, agentes privados, organizaciones sociales, etc.-. que inciden en el espacio urbano tornándolo un lugar político de “hacer y producir ciudad”. Estos procesos de segregación se ponen en práctica a través de un marco normativo que organiza y reglamenta la ocupación de los lugares públicos por parte de diferentes grupos sociales, construyendo procesos de segregación socioespacial y residencial, vinculándose con dispositivos de “exclusión”, “permanencia” o “desalojo” de espacios habitacionales de la pobreza. Los proyectos de renovación urbana recientemente aprobados por la Legislatura Porteña –la creación del Distrito de las Artes en La Boca, el proyecto de IRSA para la ex Ciudad Deportiva Boca Juniors, el Polo Audiovisual y otros emprendimientos en Isla Demarchi- y los diferentes reclamos de organizaciones sociales y vecinales urbanas, políticas, ambientales, patrimonialistas, etc. permite observar los vínculos tensos entre los procesos de recualificación y de segregación de la ciudad y remite a la insoslayable dimensión política de las actuales formas de “hacer ciudad”. (Lacarrieu et al 2010).

Como venimos sosteniendo, los procesos de renovación y revitalización urbana que se observaron en algunos barrios de la ciudad en los últimos años fueron acompañados por políticas públicas destinadas a la exclusión de los sectores más empobrecidos de la ciudad. Esto se hizo más visible en los desalojos de viviendas ocupadas “ilegalmente” por determinados sectores sociales¹⁹⁴. Dichos espacios luego se constituirían en el centro de las políticas de renovación urbana diseñadas para un modelo de ciudad que se propone “agradar”. Algunas de las recomposiciones socio-territoriales se encuentran ligadas a este modelo mediante grandes proyectos urbanísticos, y otras son más sutiles como las micro-privatizaciones y otras

¹⁹³ El uso del término segregación no solo es utilizado para los grupos más pobres sino también para los más afluentes. Así algunos autores han señalado que se podría diferenciar la segregación activa (producto de la elección de grupos que disfrutan de mayores recursos) de la segregación pasiva aplicada a los grupos étnicos y a los más pobres, consecuencia del rechazo de los sectores dominantes hacia esos grupos y del funcionamiento del Mercado del suelo (Schteingart: 2001)

¹⁹⁴ Este fenómeno puede observarse sobre todo en casos como el Ex Patronato de la Infancia, edificio ubicado en el barrio de San Telmo, el cual durante años fue “ocupado” por familias que en el año 2001 fueron desalojadas violentamente por la policía.

intervenciones. Mediante estos procesos se producen –como ya mencionamos– desplazamientos hacia las zonas desfavorecidas de la ciudad a través de mecanismos de exclusión que responden a una lógica urbana marcadamente desigual dirigida a liberar el centro de la Ciudad, destinando la periferia deteriorada para las clases pobres. Así, los grupos sociales que habitan en estos espacios son sujetos a prácticas activas de segregación espacial y aislamiento, siendo “interpelados” y desafiados de los barrios donde moraron y construyeron sus relaciones e historia.

Así, se organiza una ciudad nueva que clasifica y jerarquiza en función de la posibilidad de los sujetos de acceder a los mundos propuestos como relatos utópicos y en “progreso”. En este sentido, es el Estado el que legitima quiénes tienen derecho a la tierra y qué sectores de la sociedad son “aptos” para vivir en determinados territorios de la Ciudad. Desde esta concepción se configura un planeamiento urbano destinado a “moralizar”, “educar”, “higienizar” y “reformular” a aquellos habitantes que deben modificar sus prácticas y costumbres urbanas para incluirse dentro de una “estructura funcional” de la ciudad. Es decir, se construye y acrecienta un espacio urbano cada vez más jerarquizado que –como ya señaló Oscar Oszlak (1991)–, remite al derecho al espacio urbano y el lugar que deben ocupar en la ciudad los sectores populares.

La Villa Rodrigo Bueno fue convertida en un problema a resolver para las autoridades del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, debido al proyecto de modernización diseñado para la anterior y abandonada Costanera Sur. Este la convertía en un área emblemática de la ciudad, que cobraba centralidad a raíz de su entorno: el antiguo puerto, los depósitos en desuso en nuevas edificaciones recicladas y la Reserva Ecológica de la Ciudad, que integraba el paisaje urbano y el paisaje natural. Un proyecto de renovación urbana que convirtió al antiguo barrio abandonado por el Estado en una “pequeña ciudad moderna”. La villa se constituyó como un espacio habitacional de la pobreza, se transformó en una “ciudad residual” perdurando a un paso de la “ciudad del deseo y del sueño”. Como señala Amendola “La ciudad permite soñar, pero no toda la ciudad tiene esta capacidad ni todos los ciudadanos tienen la posibilidad de experimentar una cotidianeidad que de alguna manera se asemeje a sus sueños” (2000:64).

Por su parte, la Villa Gay fue eje de una política de desalojo en el marco de una operatoria que impulsó el Estado Local y que exigía la desocupación del área para ampliar el uso de la costa de la ciudad.

El argumento que justificó la expulsión de los habitantes de esta villa fue la necesidad de culminar el Parque Natural y el Parque de la Memoria que se estaban construyendo sobre ese predio, para honrar la memoria de los desaparecidos de la última dictadura militar. Éste último se levanta frente al Río de la Plata porque a sus aguas fueron arrojadas sus víctimas. Asimismo, fueron construidos monumentos y esculturas que inscriben en este espacio público la memoria de los muertos y desaparecidos en la última dictadura militar. Vale decir, que la memoria de los desaparecidos permitió legitimarse en mayor grado, permitiendo así la segregación de la Aldea Gay. Lo paradójico es que, mientras en otros procesos de renovación vinculados a la cultura, el patrimonio y la memoria suele legitimarse la diversidad, en este caso han contribuido a segregar a una población construida como “marginal”.

En el año 2006, a través de la entonces Unidad de Intervención y Saneamiento de Predios, dependiente del Ministerio de Espacio Público se estableció que “los proyectos de desarrollo de la Ciudad (necesitan) para su realización la recuperación de determinadas áreas ocupadas ilegalmente, lo cual implica el desplazamiento transitorio o definitivo de población asentada”. La presencia de la Villa Gay afectaba directamente la concreción del Parque Natural¹⁹⁵ – proyectado en la península donde se asentaba- e, indirectamente, al Parque de la Memoria contiguo a aquél, en cuanto a la construcción de defensas costeras y la remoción de escombros.

En el caso de la Villa Gay, se produjo lo que podríamos llamar un segundo desalojo, ya que este barrio había sufrido un primer desalojo judicial en el año 1998, cuando el lugar fue “vaciado” para realizar una obra pública. En cambio, en “Rodrigo Bueno” sus habitantes aún permanecen en el lugar pero fueron objeto de una política de expulsión, que hasta el momento el Estado no pudo “lograr” con éxito. Para concretarse los “traslados”¹⁹⁶, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires creó operatorias que tendieron a la exclusión de estos sectores, mediante las cuales se evidenció una densa trama de relaciones intersubjetivas entre los agentes estatales, Ongs y los pobladores de estos barrios. Para el caso de Rodrigo Bueno se impulsó un decreto que establecía:

“...Que, actualmente, parte del predio ubicado en la Reserva Ecológica sita en la Costanera Sur de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentra ocupada por un asentamiento poblacional

¹⁹⁵ El parque natural comprende ocho hectáreas de bosque, dos de costanera y tres muelles, edificados luego del desalojo definitivo de la villa gay.

¹⁹⁶ El concepto de “traslado” era utilizado por el Gobierno de la CBA para referirse al desalojo de los habitantes.

en estado de extrema vulnerabilidad social y malas condiciones de habitabilidad; Que en el mismo orden de ideas, **dicho asentamiento poblacional no posibilita el pleno desarrollo ambiental de la Reserva Ecológica Costanera Sur, impactando negativamente en su ecosistema, el cual resulta de vital importancia para la ciudad y sus habitantes; Que, asimismo, estos últimos se ven imposibilitados de apreciar la mencionada reserva en su plenitud en virtud del asentamiento poblacional existente; Que todo lo expuesto implica la existencia de circunstancias que afectan derechos previstos en la Constitución de la Ciudad, por un lado respecto de los ocupantes del predio, quienes ven menoscabado el derecho a una vivienda digna y, por otro lado, respecto del resto de los habitantes de la ciudad, quienes ven restringido su derecho a un espacio libre de contaminación**, que amortigüe el impacto ambiental existente y posibilite la realización de acciones que propendan al desarrollo sustentable de nuestros recursos a través del cuidado del medio ambiente para las generaciones futuras...”(Decreto 1247/05)

En igual sentido, para el caso de Villa Gay se impulsó un decreto que argumentaba:

...”Que actualmente, el Parque Natural, sito en la Ciudad Universitaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se encuentra ocupado por un asentamiento poblacional en estado de extrema vulnerabilidad social y malas condiciones de habitabilidad; Que **dicho asentamiento precario no permite el pleno desarrollo de la obra de construcción de defensa costera y movimiento de suelos, en vistas de dar cumplimiento a la continuidad de obras del Parque de la Memoria y el Parque Natural**; Que, los organismos de derechos humanos que integran la Comisión Pro Monumento a las Víctimas del Terrorismo de Estado, solicitan se garanticen los derechos y necesidades del conjunto de habitantes que se encuentran ocupando el espacio citado; y solicita, asimismo, el efectivo cumplimiento a la Ley N° 46 respecto del destino del predio en cuestión, cuya utilización es paseo público y Monumento a las Víctimas del Terrorismo de Estado; Que lo antedicho requiere dar una solución digna a la problemática de la vivienda planteada; Que, atento a que esta Administración entiende como prioritaria la inminente recuperación de los terrenos de la Ciudad Universitaria, a través de la resolución de la problemática habitacional de sus ocupantes, resulta necesario crear un programa de ayuda que posibilite a las personas y/o familias asentadas en el predio, optar por única vez, entre percibir un monto en concepto de subsidio o de crédito hipotecario, a través del procedimiento previsto en el marco de la Ley N° 341, con el objeto de contribuir al logro de soluciones habitacionales o a la adquisición de inmuebles destinados a vivienda, respectivamente...” (Decreto 303/06)

Si bien la letra de estos decretos afirmaba el derecho a una vivienda digna, por encima de éste se suele invocar el derecho ambiental y cultural, dejando implícito que no todos los habitantes de la ciudad tienen derecho a gozar de estos últimos. Por otro

lado, la contrapartida habitacional ofrecida por el Estado constaba de magros subsidios u operatorias crediticias imposibles de alcanzar.

Estos asentamientos, pese a su trayectoria histórica, no fueron aceptados como villas “oficiales” para ser incluidas dentro del marco de las políticas públicas de radicación y urbanización. Se promovió entonces el desaliento de sus habitantes mediante una trama de discursos que giraron en torno a instalar como “natural” que los pobres no puedan vivir en aquellos espacios “recualificados”. La residencia de estos sectores sociales no ha sido reconocida entonces por la agenda pública, constituyéndose una aceptación más o menos tácita del uso de la violencia en los desalojos de estas villas. De este modo, a continuación se describen las narrativas construidas alrededor de estos barrios “no reconocidos” y de qué manera éstas respondieron a espacios representados y apropiados políticamente bajo ciertas formas de aprehensión discursiva del espacio.

Narrativas y construcción de significados de los barrios

Las primeras narrativas que surgieron en torno a la Villa Rodrigo Bueno posicionaban a sus habitantes como supuestos “usurpadores” de un espacio público que además se suponía como un *territorio natural* y “vacío” preexistente desprovisto de gente. En el año 2002 aparecía en un medio gráfico que:

“Casi no se ve desde la calle. Parece escondido. Irrelevante, en cualquier caso. Pero no es tan así. En tierras usurpadas a la Reserva Ecológica porteña, en la Costanera Sur, frente a donde en algún momento se imaginó la Ciudad Deportiva de Boca, se levanta un asentamiento precario relativamente nuevo, semidesconocido, que el gobierno porteño no reconoce como villa” (Diario La Nación. 7 de diciembre de 2002).

En esta nota se anunciaba que el Gobierno Local había realizado un censo en ese barrio a fines del año 2001, pero que éste se resistía a aceptarlo con la denominación de “villa”. Se exhibía una foto con construcciones de viviendas hechas con maderas, chapas, algunas partes con ladrillo y cemento. Luego otra imagen en un primer plano mostraba la ex Ciudad Deportiva Boca Juniors y detrás, viviendas del barrio más consolidadas (con ladrillo, cemento y en altura). Asimismo, a fines del 2003 en ese

mismo medio gráfico vuelven a aparecer argumentos similares a la nota del año anterior, anunciando el crecimiento del “*asentamiento precario sobre terrenos usurpados*”¹⁹⁷

Las imágenes fotográficas mostraban construcciones de viviendas de material consolidado (ladrillos, cemento) y otras casillas precarias, exhibiendo detrás las visibles torres de Puerto Madero.

El discurso que comenzó a legitimarse con mayor influencia fue el que identificaba a los habitantes con la categoría de “ocupantes ilegales” de terrenos “pertenecientes” a la Reserva Ecológica y a la villa, caracterizada esta última como “foco de contaminación” de un entorno construido alrededor de la naturaleza y el cuidado del ecosistema. Aparecieron argumentos de raigambre ecológica, que afirmaban que “la urbanización impediría la libre circulación de especies de la reserva, afectando el ecosistema y el desarrollo de la vida de los animales”. Se sostuvo que el área donde se hallaba la villa se encontraba “naturalmente protegida” y que afectaría al cuidado de “nuestros espacios públicos”.¹⁹⁸ Vale decir que estos discursos invisibilizaron la “exclusión” de este sector de la ciudad en un barrio “noble” y de prestigio inmobiliario y patrimonial.

Los espacios habitacionales de la pobreza han recibido diversas denominaciones, tales como “villas”, “asentamientos irregulares”, “hábitat informal”, “ocupación ilegal”, y la definición de éstos, ha ido de la mano con las políticas de planificación de la ciudad en contextos históricos específicos.

La utilización de estas categorías conllevan una determinada política, donde los diferentes agentes políticos y administrativos contribuyen a un proceso de constitución de la identidad de los habitantes de estos barrios. Vale decir, que el poder instituyente de las palabras legitimó formas de denominar, ya sea para “segregar” o “reconocer”, y constituir entonces sujetos merecedores o no de derechos, frente a un mismo fenómeno urbano.

Cuando la villa Rodrigo Bueno apareció –casi imperceptiblemente- en escena en los medios de comunicación, en el año 2001, fue utilizada la categoría “nuevo asentamiento”, distinguiéndola de las ya existentes villas “oficiales” de la ciudad. Este fenómeno fue reconocido como un “nuevo problema” y mostrado como el resultado de

¹⁹⁷ En ese momento en la Defensoría del Pueblo, lugar donde trabajo, comenzaron a registrarse denuncias de sus habitantes, quienes reclamaban que el GCBA les provea de infraestructura básica.

¹⁹⁸ Estas fueron las principales declaraciones del ex Director General de la Reserva Ecológica en una nota editorial del Diario La Nación, de fecha 30 de noviembre de 2004.

la crisis que padecía el país. Con estos argumentos se justificaba el hecho de que las soluciones habitacionales previstas por el gobierno local, y particularmente el IVC, fueran exiguas frente a esta nueva situación de “exclusión social”. En este contexto, se exhibía a la villa como un problema, resultante de un proceso económico, difícil de solucionar a través de las políticas de vivienda.

Al año siguiente, otros medios de prensa mostraron que una “villa en costanera sur crecía en tierras de la reserva ecológica”, instaurando una discusión en torno a los conceptos de “villa” o “asentamiento”, y, planteando que esta distinción dependería el tipo de intervención estatal en estos desarrollos urbanos. Es decir, se discutía si los “asentamientos” debían ser integrados al resto de la trama urbana – tal como planteaba el IVC para las villas consideradas “oficiales” - o debían ser “desplazados” de la ciudad:

“Son 16 las villas y tres los Núcleos Habitacionales Transitorios ubicados en el territorio porteño. Viven en ellos 110.000 personas, según los cálculos que maneja la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), encargada de darle forma al proyecto de urbanización de esos barrios. La diferencia entre esas villas y el asentamiento de la Costanera Sur es que el gobierno pretende erradicar este último, pero a los otros, en cambio, quiere darles forma de barrios, con la apertura de calles incluida” (Diario La Nación, 7 de diciembre de 2002)

La retórica de los funcionarios políticos para nombrar a Rodrigo Bueno a través de categorías como “villa”, “barrio” y “asentamiento”, o incluso la imprecisión en el uso de éstas, dejó entrever una lógica subyacente que se vinculó con dispositivos de “permanencia”, “desalojo” y “exclusión” de los habitantes. Esto se evidenció no solamente en el campo discursivo, sino también en las prácticas y procedimientos utilizados por agentes administrativos (Lekerman 2005).

Los relatos urbanos, según analiza De Certau, insinúan espacios diferentes y añaden a la ciudad visible las “ciudades invisibles” de las que hablaba Calvino (2006). Cuando a mediados de la década del 90’ aparecían en los medios de comunicación los relatos asociados a la “recuperación” de la reserva ecológica, del barrio Puerto Madero y la costanera sur, no se visibilizaban discursos asociados a la presencia de los sectores populares en estas áreas.

“...para el gobierno siempre fue una suerte de tapar, y que no exista. Hasta hace algún tiempo, ni siquiera había un vínculo oficial entre el gobierno de la ciudad y los que habitan ahí. Y si ustedes se fijan en los listados de las villas de emergencia del gobierno de la ciudad, hasta hace 2 años la villa reserva ecológica no existía. O sea que, el gobierno siempre trató de ocultar la realidad, yo me acuerdo que era director, esa era una de las grandes cosas que planteaba era justamente (...) al jefe de gobierno”. (ex Director de la Reserva Ecológica).

Solamente y casi imperceptiblemente aparecía un desalojo del gobierno porteño por la “usurpación” de ochenta personas en “los viejos vestuarios de Costanera Sur”, “debajo del espigón Plus Ultra” para “permitir las obras de remodelación del paseo público”.¹⁹⁹

En este contexto, aparecían relatos en pos de la recuperación de la reserva ecológica, la “laguna de los coipos”, frente a la estatua de la Nereidas de Lola Mora; y, un “espacio verde en medio de lagunas, con una variada flora y fauna a pocos metros del centro de la ciudad”. De modo que fue legitimada como lugar de “uso público” y valor agregado de la ciudad, en contraposición a una reserva anteriormente degradada, abandonada, foco de recurrentes incendios y “reservorio de funcionarios municipales ineficientes”.

“Lo que pasa que la reserva siempre se usó como el basurero de los municipales. Siempre los municipales que tenían algún conflicto, algún problema los iban mandando ahí. En una época era lo peor, la reserva ecológica hace 15 años era: vayan a la reserva ecológica y no molesten, era en la otra punta de la ciudad. Después la reserva ecológica fue tomando un rol más protagónico; pero hoy por hoy lo que debiera ser el núcleo de la reserva, que es todo lo que tenga que ver con la parte científica, educación, será un área que tiene 4 empleados, y el resto son empleados administrativos”. (ex Director de la Reserva Ecológica).

¹⁹⁹ Diarios La Nación y Clarín. 6 de noviembre de 1999.

La Reserva Ecológica también necesitó legitimarse como un “espacio público” sustentable, cuyo lema era “preservar el medio ambiente”; ganando terrenos –nunca utilizados por ésta- cedidos para el desarrollo de otras actividades, y convertidos en un recurso para la “recuperación” de la reserva: la ex empresa Covimet, el depósito de autos abandonados, el galpón con residuos tóxicos y, entre éstos, el “asentamiento precario”.

“...algunas se fueron tomando con el tiempo... desalojar a Covimet de los terrenos de ahí, que las tierras se están recuperando, punto aparte si se están recuperando bien o no; pero las dos decisiones más importantes era meterse con el asentamiento precario una, y meterse con el tema del depósito judicial de automóviles, que eso es otro foco de contaminación. Ahí no nos olvidamos que hay baterías tiradas, gomas, todos los líquidos de los vehículos, son todos altamente contaminantes, no hay ningún tipo de control. Después el otro tema grave es el galpón que hay de residuos tóxicos...Al lado de lo que es la perrera de prefectura, al lado de prefectura, hay un galpón cerrado, hay residuos tóxicos hace 10 años, bueno, eso es altamente contaminante, nadie sabe a ciencia cierta, hay toda una traba burocrática y demás ahí importante...ahí no depende de nadie, el problema es que el desmadre que se ha generado, es que se ha convertido en tierra de nadie, entonces nada más que eso, la falta de política clara del gobierno con respecto al área” (ex Director de la Reserva Ecológica)

El cementerio de automóviles, con posibilidades de contaminación de plomo – autorizado por los funcionarios de la reserva²⁰⁰- y un galpón con residuos tóxicos, no fueron entonces el foco de atención ni para cuestionar que ello afectaría el ecosistema de la reserva, ni espacios públicos para “recuperar”. Más bien, la mirada estuvo puesta en un “asentamiento precario” habitado por sectores populares dentro de un barrio requalificado y concedido a las clases más pudientes.

Los relatos que legitimaron a Rodrigo Bueno como un asentamiento “recientemente usurpado” en tierras que “perteneceían” a la reserva y que “afectaban” al medio ambiente, fueron puestos al servicio del poder político y constituyeron instrumentos poderosos para justificar las prácticas tendientes al desalojo.

²⁰⁰ Resolución 720/09. Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. 13/03/9.

De este modo, afloraron categorías como “saneamiento”, “recuperar el espacio público”, “limpieza”; estructurando lo social desde una mirada higienista del espacio público y del “merecimiento” de la ciudad.

En igual sentido, se estructuró la retórica que giró en torno a la presencia de la Villa Gay en terrenos de Ciudad Universitaria pero no sólo centrándose en la preservación de la naturaleza sino también en la construcción de un espacio público que valorizara la memoria. Sin embargo, la presencia de esta villa no ha sido visibilizada de igual manera desde el discurso público, sino más bien permaneció “bajo la alfombra” sin necesidad de explicitarse demasiado hasta los días previos a su “relocalización”. Estos discursos ocultos que operaron como herramientas de poder por parte de los funcionarios estatales habilitaron la naturalización del traslado de la villa apareciendo un discurso público que mostraba que sus habitantes aceptaban los términos de su subordinación y que participaban voluntariamente, y hasta con entusiasmo, de esta mudanza (Scott 2004).

“La Unidad de Intervención y Saneamiento en Predios recuperó 14 hectáreas de la franja costera del Río de la Plata, en el área ribereña que linda con la Ciudad Universitaria (...) A través del decreto 818, se acordó con las 95 familias asentadas desde el año 1990, su traslado a través de la entrega de un subsidio cuyo monto se relaciona con la composición numérica de los grupos familiares (...) El Ministerio de Espacio Público realizó los traslados de las familias, poniendo a disposición de ellas 85 camiones para llevar a cabo la mudanza de sus pertenencias. Muchos de los grupos, se reubicaron respetando los lazos que existían entre las familias y otros reconstruyeron los vínculos con sus familias de origen (...) Las familias se manifestaban satisfechas con el acuerdo logrado con el Ministerio de Espacio Público agradeciendo el acompañamiento recibido así como la asistencia brindada durante todo este proceso que comenzó hace un año atrás”²⁰¹.

Asimismo, la urbanización de la villa nunca fue pensada como política habitacional posible, sino que se apeló a una política subsidiaria para lograr su traslado, naturalizando al mismo tiempo aquello que podría ser “urbanizable” y “no urbanizable”. Ello se vislumbra en la frase utilizada por el entonces Jefe de Gobierno Porteño, Jorge

²⁰¹ www.buenosaires.gov.ar/areas/espacio_publico/predios.

Telerman, en el mes de mayo de 2006 cuando manifestó: *“Esto va en la línea conceptual que hemos definido. El compromiso es convertir los espacios de la ciudad que sean urbanizables en barrios populares, y los no urbanizables, como era el caso del asentamiento en la Ciudad Universitaria, erradicarlos”*. El valor simbólico agregado que les permitió reafirmar dicha política fue la recuperación de un espacio público de la ciudad destinado a conmemorar la memoria:

“Este predio, ubicado en el área ribereña que linda con la Ciudad Universitaria, requería ser recuperado para la construcción del Parque de la Memoria, un espacio que rendirá homenaje a las víctimas del terrorismo de Estado”.²⁰²

La construcción del Parque de la Memoria significó –tras largas luchas de organismos de familiares y de derechos humanos- devolver la dignidad a la víctimas y a sus familiares, logrando inscribir la memoria en un espacio público que sea visible y de libre acceso para todos los ciudadanos, pero paradójicamente ello sirvió como instrumento de poder del Gobierno Local para desalojar la villa (mediante la violencia material y simbólica), convirtiendo a sus habitantes en “menos humanos” y no merecedores de derechos (Fonseca y Cardarello 2005).

Los argumentos que se esgrimen en torno a la presencia de la Villa Rodrigo Bueno y Villa Gay fueron instrumentalizados por políticas urbanas que tendieron a naturalizar estos lugares como “espacio-naturaleza” (Segato 2006) vinculados a la noción de paisaje natural y pre-cultural. Una formulación que alude a una interacción entre la sociedad y un supuesto medio ambiente preexistente, considerando que la cultura trabaja con los materiales ofrecidos por su área natural originando así un paisaje cultural idiosincrásico (Saber 1963)²⁰³. Asimismo, el Estado actúa –mediante la implementación de proyectos culturales, ambientales y patrimoniales- como domesticador del espacio público, suponiendo su “recuperación” y construyendo estos espacios a priori “vacíos”, invisibilizando a aquellas poblaciones que habitan en los mismos. O por el contrario, visibilizándolos como “espacios de inferioridad” (Sousa Santos Boaventura 2003) definidos como lugares habitados por “usurpadores”, “indeseables” o “cuasi humanos”. De este modo, la naturaleza como construcción social es usada como un recurso para legitimar ciertas normas para la utilización del espacio

²⁰² Ibidem.

²⁰³ Citado por Rita Segato (2006)

público, prescribiendo sus usos y apropiaciones²⁰⁴, y por ende, construyendo espacios que serán interpelados, reclamados o reivindicados.

En este capítulo nuestro interés fue poner en discusión cómo ciertas lógicas políticas que se construyen en torno al espacio público, sus apropiaciones y usos sirven para entender las prácticas y costumbres burocráticas de “hacer ciudad”. Mediante los ejemplos ilustrados hemos querido demostrar que a través de los proyectos de renovación urbana la naturaleza, la cultura e incluso la memoria, se convierten en una “amenaza” o en un “recurso” para los sectores públicos. Domesticarla –mediante procesos de recualificación ambiental y cultural- convierte a estos espacios en un “recurso natural” a merced de los humanos y en este movimiento deja de reconocer a sus habitantes sus derechos y dignidad. De modo que la domesticación o “civilización” de la naturaleza mediante la “recuperación” de espacios públicos tuvo como contrapartida el desplazamiento, desalojo o exclusión de los sectores pobres que habitan la ciudad.

A continuación, profundizaremos el análisis sobre las políticas habitacionales, tratando de explorar la trama escondida de las mismas, las contradicciones entre las reglas universalmente establecidas y aquellas rutinas paralelas que, de algún modo, habilitan el accionar cotidiano y arbitrario de la Administración.

²⁰⁴ Ello justificó la implementación de políticas de expulsión asistencialistas que no serán profundizadas en este trabajo.

Capítulo IV

El acceso a una vivienda de “interés social”. El universo de las reglas y las redes de relaciones personales.

“Entre los logros de la sociedad en la esfera de la administración de la moral debemos mencionar: la producción social de la distancia, que o bien anula o bien debilita la presión de la responsabilidad moral” (Z. Bauman. Modernidad y Holocausto)

A lo largo de la investigación hemos observado que si bien existe **una amplia normativa que establece a la vivienda digna y al hábitat adecuado como un derecho de todos los ciudadanos**, hay un **complejo entramado administrativo (vinculado a las prácticas institucionales y a las interpelaciones de las políticas habitacionales) que identifica a aquellos ciudadanos merecedores o no de ese derecho**. Es decir, hay una gran maraña administrativa (memos, resoluciones internas, actas, etc.) que forma parte del funcionamiento “normal” y cotidiano de los funcionarios y empleados de estas instituciones, en las cuales se estructuran relaciones de intercambio, obligaciones, valores morales, adscripciones políticas, redes de interdependencia, rupturas y continuidades institucionales que son las que van dejando marcas en las rutinas y procedimientos que conforman de algún modo las costumbres burocráticas. Vale decir, que hay una lógica que corresponde al universo de las relaciones personales –caracterizadas por vínculos de lealtad, parentesco, amistad, etc.- que actúa en íntima relación con otra regida por un universo diferente caracterizado por reglas –leyes, normativas, etc.- conformando ambas lógicas la estructura de la institución (Da Matta, 1979).

De modo que nos interesa analizar, desde una perspectiva antropológica, las **prácticas y costumbres de los grupos de poder** encargados de diseñar e implementar políticas habitacionales para sectores de la población de escasos ingresos económicos, y cómo éstas se implantan en **complejas redes de relaciones sociales**. Nuestro principal interés pues es **identificar dichas relaciones -que organizan y sostienen estas prácticas- dando cuenta de las lógicas políticas que les confieren sentido**.

Teniendo en cuenta ello, en este capítulo indagaremos las formas que adquieren las distintas prácticas institucionales que tienen por objeto a la vivienda social,

considerando los dispositivos burocráticos y administrativos que fueron diseñados para el acceso a una política social destinada —en gran medida— a los sectores pobres que habitan en la ciudad. Analizaremos **cómo la política no tiene que ver solo con el Estado** (así como el derecho no sólo se limita a los códigos y tribunales, ni el parentesco a los lazos de sangre), sino con otros aspectos que serán los que nos permitirán comprender las **micropolíticas de la vida cotidiana** y las organizaciones no relacionadas directamente con el Estado. Asimismo, observaremos la implementación de las políticas públicas habitacionales y los efectos que producen, teniendo en cuenta las prácticas y costumbres de las instituciones que intervienen y establecen relaciones con la población.

Algunos ejes teóricos para pensar las instituciones que diseñan e implementan las políticas habitacionales

Una concepción reflexiva del Estado

Para el análisis de las políticas habitacionales y sus tramas es inevitable remitirnos al abordaje antropológico sobre los problemas políticos, las instituciones y la concepción de Estado que subyace en la implementación de las políticas públicas. Entendemos al Estado no como “cosa”, “aparato”, “instrumento” o forma institucionalizada que se impone a los individuos y que conforma el orden orgánico de la sociedad, sino como una relación social que condensa fuerzas sociales antagónicas, diferentes y conflictivas (Sousa Santos, 2003). Vale decir, se tendrá en cuenta la perspectiva reflexiva²⁰⁵, abordando el constante “hacer el estado” de los agentes y oficinas estatales.

Retomando a Melossi, el asunto no está en lo que el Estado “hace” o “deja de hacer” como si fuera un “superindividuo”, sino que se trata de grupos, organizaciones y otros actores sociales, que tienen razones y fundamentos para sus propias acciones (1992:

²⁰⁵ La conceptualización del Estado desde una perspectiva reflexiva es tomada por Darío Melossi, quien a su vez retoma esta misma idea de Max Weber. Éste último analiza dos tipos de teorías: una teoría legal del Estado y una teoría sociológica del Estado. Mientras que la primera es de carácter ideal normativo y se encuentra orientada al debate del *deber ser* de la ley y el Estado, la segunda se fundamenta en la ciencia empírica y su objeto es la descripción del *ser* de la ley y del Estado. En este sentido Weber distingue entre la labor del jurista y la del científico social. El primero aborda la validez ideal de una norma y el segundo estudia el ser de la ley, es decir, la validez que supuestamente tiene sobre la acción.

19)²⁰⁶. En este sentido, se parte del análisis de que el Estado es una relación social y que justamente estos vínculos son los que estructuran -en gran medida- las acciones de los grupos políticos que integran las instituciones. Éstos al mismo tiempo, actúan dentro de una red específica de interdependencias, de acuerdo a sus posiciones sociales, construyendo estrategias y límites de acción prescritos por una particular configuración que les confiere el Estado (Elias, 1996). Éste último a su vez, representa un número de instituciones particulares, las que reunidas constituyen su realidad, interactuando como parte de aquello que puede llamarse sistema estatal (Troillot: 2001).

Nos gustaría plantear algunos conceptos desarrollados por la antropología clásica en sus estudios sobre las sociedades “primitivas”, que nos parecen sumamente útiles al momento de aplicarlos en el análisis de nuestras propias instituciones y de los problemas políticos.

Desde esta perspectiva, el Estado no era la única forma de expresión de lo político y en este sentido las primeras investigaciones comenzaron a buscar aquellos elementos que ocuparían su lugar²⁰⁷. Esta disciplina centró su interés en el análisis de “otras” sociedades, existiendo estudios pioneros que se interesaron por la cuestión política, diferente a las sociedades occidentales, dando cuenta de las formas de hacer y pensar las instituciones, sus estructuras y sistemas políticos, tipos de autoridad, jerarquías y relaciones sociales de parentesco que las sostenían y organizaban²⁰⁸. Estos conceptos tomaban igualmente como modelo de comparación el Estado moderno europeo, distinguiendo entre sociedades “sin Estado” y sociedades “con Estado”.

Uno de los trabajos antropológicos que inició el análisis político fue el de Evans – Pritchard, cuando observó la estructura política de los Nuer a través de situaciones sociales, las cuales se encontraban atravesadas por valores morales. Esto le permitió

²⁰⁶ Darío Melossi sostiene que el concepto de Estado pertenece a tradiciones intelectuales distintas que están empotradas en situaciones históricas diferentes. Va a decir que en estas situaciones disímiles dicho concepto de origen filosófico moderno, fue utilizado con el propósito de lograr mantener el orden político y social y no simplemente con el de describirlo. Hacer el estado significa entonces para el autor explicar la unidad y la razón de ser de una cantidad de todo tipo de oficinas, reglas, empleados y políticas (1992:13).

²⁰⁷ Los primeros antropólogos interesados en analizar otras formas no estatales de organización social en las sociedades primitivas o las denominadas sociedades “sin estado” abordaron lo política desde una perspectiva sistémica preocupándose por el mantenimiento del orden social.

²⁰⁸ En la década del 40', la antropología que provenía de países centrales – en mayor medida Inglaterra – centra su interés en el estudio de los sistemas políticos. Una de las obras más importantes y fundadoras del análisis de lo político dentro de la antropología fueron los ensayos “*Sistemas políticos africanos*”, realizada por Fortes y Evans - Pritchard, publicados en esa década. F. A. Balbi considera que lo distintivo de esta nueva visión de la antropología fue “*el establecimiento de una perspectiva propiamente política de la estructura social de las ‘sociedades primitivas’ a partir de la distinción entre el ámbito del parentesco y el del linaje*” (1995:1)

preguntarse acerca de la “politicidad” e “institucionalidad” de comportamientos políticos en dicha sociedad. Indagó fundamentalmente el principio relacional de identidades contrastativas, como regulador de las relaciones políticas y pudo inferir mediante este abordaje que “los valores políticos son relativos” (1977: 166) y que la organización dependerá de las situaciones sociales que ponen en juego las relaciones entre los diferentes segmentos tribales. La pregunta para este antropólogo se basaba en comprender cómo se mantenía el orden en estas sociedades “sin Estado”, encontrando la respuesta en el sistema segmentario de los Nuer, como un sistema balanceado de fuerzas que encarnaba el orden político de la vida social²⁰⁹. De modo que el Estado se instauró desde esta perspectiva como una funcionalidad ordenadora, basándose justamente en la idea de que éste vendría a instaurar el orden en una sociedad imaginada como salvaje y descontrolada, por lo que debían redefinirse constantemente los modos de gobernar y legislar (Das, Poole; 2008).

Antropólogos críticos de esta visión – que piensan a estas sociedades desde una perspectiva organicista y sin conflictos, eludiendo de sus análisis la penetración europea- tomaron conciencia de la situación colonial, centrando sus estudios en las interacciones concretas²¹⁰ y entendiendo lo político como una dimensión presente en toda relación social (Rosato y Balbi, 2003).

Estas ideas, -como señala Rosato (2009)- continuaron vigentes en los años ’70 cuando el Estado volvió a estar presente en los trabajos antropológicos, centrando su atención en la influencia de los Estado-Nación sobre la dimensión política. Algunos se interesaron por analizar los espacios intersticiales considerados como paralelos a los propiamente estatales y otros, pusieron énfasis en las instituciones formales del campo político vinculadas al Estado, tratando a la política como un dominio específico. Desde esta perspectiva, el Estado fue considerado como una estructura burocrática conformada por especialistas donde operan actores especializados, quienes tienen reglas, valores, y repertorios simbólicos propios, constituyendo un modo específico de dominación (2009:10).

²⁰⁹ Recordemos que esta pregunta de orden político, coincidía con los desórdenes causados por el orden colonial, ignorados por estos antropólogos (Das, Poole, 2008). Como bien señalan Balbi y Boivin, los etnógrafos daban la espalda a la dimensión política como parte de su rechazo a hacerse cargo de que las poblaciones que estudiaban estaban sometidas a la dominación colonial europea (2008).

²¹⁰ Sobre las interacciones y su incidencia en la configuración de lo político véase Leach, 1976, Barth, 1959, Turner, 1968, entre otros.

Asimismo, con la influencia del marxismo como referencia teórica, la antropología comienza a analizar al Estado mediante las relaciones de dominación que éste oculta, es decir al Estado como fetiche²¹¹, en tanto aparece como otra forma en la que se enmascaran las relaciones sociales conflictivas que lo constituyen. En este sentido, las leyes “naturales” esconden relaciones sociales de desigualdad o de poder y por lo tanto deben analizarse como productos históricos, reflexionado sobre los procesos de formación para ser comprendidos e interpretados.

La antropología contemporánea, ha experimentado un desplazamiento hacia perspectivas que tienen más que ver con el estudio de las múltiples dimensiones del mundo moderno, en las cuales se expresan relaciones políticas y diversas formas que adquieren las relaciones de dominación, resistencia, conflicto, y que remarcan la jerarquía, la autoridad y la desigualdad de posiciones. Todo ello se opone a lo que se suponía que “debían ser” los objetivos enmarcados en leyes universalistas y democráticas.

Las instituciones encargadas de implementar las políticas habitacionales –como desarrollamos en el capítulo II- han tenido una tradición particular que las conformaron, implementando prácticas y procedimientos que han dejado sus huellas en rutinas actuales y que marcaron formas de relaciones sociales entre los distintos grupos. Retomando a O` Donnell (1993) podemos decir que, el Estado no solo sería el aparato estatal, el sector público, o la suma de burocracias públicas, sino que además es un conjunto de relaciones sociales²¹². En el mismo sentido, Oszlak (1994) define al Estado como una relación social, como la instancia política que articula un sistema de dominación social y como un conjunto interdependiente de instituciones que conforman el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política. Es decir, son los actores concretos que integran las organizaciones burocráticas y por lo

²¹¹ Como dice Taussig, hay que buscar las tradiciones locales acerca de cómo se ha constituido esta percepción social del Estado como lo sagrado, aquél símbolo central al que todos nos remitimos, bucear en las instituciones en la que aquel “Rey” toma cuerpo y forma, buscar la historia viva en los actores que participan en ellos, y las relaciones sociales que se fueron y están constituyendo, es decir buscar en lugares en donde lo político no se expresa como el deber ser sino como el ser (1996).

²¹² O` Donnell plantea que a los países latinoamericanos no se los debe caracterizar como una desviación del modelo de las democracias representativas y consolidadas, sino como democracias delegativas, con ciudadanías de baja intensidad y un Estado que combina elementos democráticos y autoritarios. El autor observa que estos procesos de democratización son endebles y muestran como las democracias se basan en un estado esquizofrénico en el que se mezclan, funcional y territorialmente, importantes características democráticas y autoritarias. Se trata de un Estado cuyos componentes de legalidad democrática y, por lo tanto, de lo público y lo ciudadano se esfuman en las fronteras de diversas regiones y relaciones de clase, étnicas y sexuales(1993).

tanto el Estado debe ser abordado como un problema, analizando las relaciones sociales en sus propios contextos y las formas particulares que adquieren las instituciones políticas.

Estas redes de relaciones han sido estudiadas por la antropología como “obligaciones sociales”, es decir individuos que se sienten ligados por las obligaciones y que constituyen una relación social. Esta disciplina ha demostrado que en todas las sociedades humanas los individuos están relacionados por obligaciones sociales que vinculan y asocian a las personas. Por ejemplo, el Estado contrae obligaciones a través del derecho y las normas jurídicas, y ello vincula a los individuos de una comunidad. Asimismo, estas obligaciones están atravesadas por relaciones jurídicas, cuestiones morales (compromisos, intereses, etc.), o también pueden ser percibidas como otras cosas (regalos, dones, etc.). Al mismo tiempo, crean relaciones de dependencia, dominación, reciprocidad, obediencia, e incluso coerción social (Mauss, 1979)²¹³. Las obligaciones y las relaciones de intercambio no atañen exclusivamente a las llamadas sociedades “tradicionales”, sino que se despliegan en espacios pertenecientes a las sociedades contemporáneas en las que actúan como sostén de las relaciones sociales que allí se constituyen. El intercambio entonces aparece como un auténtico patrón de sociabilidad para los actores (Cardoso de Oliveira, 2004). Estas relaciones a su vez, constituyen rivalidades, amistades y enemistades de personas que -como analiza Elías en la sociedad cortesana- son construidas como factores normales que influyen sobre la conducción de los asuntos de gobierno.

Por su parte, desde una perspectiva simbólica del Estado, podemos analizar la estructura estatal no solo desde la praxis, sino también desde el discurso. Éste no necesariamente se expresa en los discursos políticos, sino también en los símbolos institucionales o los mensajes implícitos, vale decir, lo que no se dice pero que se impregna en la vida de los ciudadanos. Las intervenciones estatales buscan producir e imponer representaciones del mundo social que sean capaces de actuar sobre el mundo. En este sentido, la separación entre el decir y el hacer se diluye, las acciones tienen sentido y los dichos configuran, delimitan y permean las acciones, no sólo del Estado sino del conjunto de la sociedad (Bourdieu, 1993). Bourdieu, retomando a Weber, va a decir, desde este marco, que si el Estado está capacitado para ejercer una violencia simbólica es porque se encarna a la vez en la objetividad bajo la forma de estructuras y mecanismos específicos, o también en la “subjetividad”, y si se quiere en los cerebros,

²¹³ Esto será analizado con mayor detalle en el capítulo V.

bajo la forma de estructuras mentales, categorías de percepción y pensamiento. Al realizarse en estructuras sociales y en estructurales mentales, la institución constituida hace olvidar que es la resultante de una larga serie de actos de institución y se presenta con todas las apariencias de lo natural (1993:3).

A partir de este marco conceptual proponemos entonces reflexionar, por un lado, cómo fue pensado y tematizado el Estado, en tanto instancia de articulación de relaciones sociales desiguales y contradictorias, y por otro lado, de qué forma la trama de instituciones y oficinas constituyen conflictos y tensiones respecto de cómo “hacer las cosas” y de los posicionamientos (tomas de decisión y políticas específicas). En este sentido el Estado se presenta como una relación social y una miríada de instituciones que se tensionan, asumiendo formas particulares de *estatalidad*, experimentándose constantemente prácticas que se hallan simultáneamente dentro y fuera de la ley.

Las políticas públicas desde una perspectiva antropológica

Desde la antropología se ha intentado comprender al Estado desde su dimensión simbólica y a los dispositivos sociales desde los cuáles éste construye hegemonía. A partir de este marco, las políticas sociales son los dispositivos de poder de los sistemas gubernamentales en tanto construcciones simbólicas, y en este sentido pueden ser leídas de distintas formas: como textos culturales, como dispositivos clasificatorios con heterogéneos significados, como narrativas que sirven para justificar o condenar el presente, o como dispositivos retóricos y formaciones discursivas que funcionan otorgándoles poder a algunas personas y silenciando a otras. (Shore, Writh, 1997 citado en Veron, Biaggio; 2010). Estas políticas a su vez, son dispositivos por medio de los cuales el Estado reproduce un orden social en el espacio de sus interacciones con diversas y desiguales identidades²¹⁴ socio-culturales. Es decir, una vez creadas las políticas entran en una compleja red de relaciones con varios agentes, actores e instituciones.

²¹⁴ Tal como mencionamos en la Introducción, la construcción de identidades son entendidas a partir de los procesos y relaciones sociales que son vividas por los actores, en un juego de reconocimiento social (Penna, 1992) y son producidas a través de los vínculos que se establecen entre los agentes estatales y los habitantes de los barrios pobres de la ciudad, de acuerdo al contexto. A su vez, estas se irán modificando y expresando de diferentes modos en virtud de estas relaciones.

Nos interesa abordar en este sentido, las particulares condiciones de vida en los barrios pobres de la Ciudad de Buenos Aires y cómo éstas se relacionan con dinámicas institucionales y procesos políticos, teniendo en cuenta que si bien la conformación de los espacios donde residen los sectores populares ha sido trazada –en gran medida- por las políticas de vivienda implementadas por el Estado, los mecanismos de formulación e implementación de las mismas se conjugan al mismo tiempo con las prácticas, demandas y disputas de los distintos actores.

Asimismo, las políticas son definidas y redefinidas constantemente. Es decir, en el “quehacer cotidiano” las instituciones especializadas operan a través de la acción de actores especializados que producen reglas, valores, conceptos, repertorios, símbolos y prácticas y en las actividades diarias de las personas (Rosato, 2009).

De este modo, la política es algo más que un proyecto: se trata de poder, autoridad y de los efectos que se producen. Desde esta mirada, cuando se piensa en las políticas públicas, éstas no deberían ser abordadas desde presupuestos dados que no requieren análisis, sino como algo que debe ser investigado y problematizado. El legado del positivismo en este sentido, ha acarreado que las políticas se definan como programas por medio de los cuales los funcionarios del Estado intentan gobernar, tendiendo a pensar en “administración pública”, “gobierno” o “política” mediante definiciones estándares. La antropología en cambio, propone analizarlas teniendo en cuenta cómo las personas hacen las cosas y qué quieren decir para los actores estas políticas. Consecuentemente, nos interesa comprender las políticas públicas en determinado contexto, qué intereses promueven, o bien cuáles son los efectos sociales. Vale decir, entender cómo las políticas públicas se relacionan con otros conceptos, normas, instituciones dentro de una sociedad en particular (Shore, 2010).

La política a su vez significa que algo necesita ser cambiado y esas decisiones son las que van a traducirse en programas de acción. Shore propone que la atención de la antropología no debe estar puesta en la formulación de políticas -ya que éste es un campo de actividad confinado exclusivamente a las elites gubernamentales-, sino más bien en sus efectos, es decir lo que producen, las relaciones que crean y los sistemas de pensamiento más amplios en medio de las cuales están inmersas. (2010). Grassi, en cambio, sugiere no sólo poner en cuestión los “efectos” de las políticas, sino también el tipo de vida que propusieron y/o contribuyeron a instituir, los modos mismos de la

práctica política, y los recursos y las estrategias que permitieron *normalizar* los cursos de acción cuyo “impacto” se cuestionó una vez consumados (2003:305).

Creemos que para entender por qué actúan o no las políticas, elaboradas por quienes las ejecutan, necesitamos saber algo de cómo son recibidas y experimentadas por las personas afectadas por ellas. Lo que piensan de los discursos y la manera en que estos afectan la vida diaria.

Un aspecto clave de la política es pensarla como herramienta de intervención y acción social para administrar, regular y cambiar la sociedad, vale decir la manera en que ésta incide en la construcción de nuevas categorías de subjetividad y nuevos tipos de sujetos políticos, en tanto construye activamente identidades.

Asimismo, dentro de un complejo entramado administrativo, el Estado –como relación social que condensa fuerzas sociales conflictivas- produce problemas sociales, en la delimitación de su propia responsabilidad, y al definir los sujetos merecedores de sus intervenciones y de las condiciones para dicho merecimiento (Grassi, Ibid:25). Siguiendo esta línea, las políticas públicas son instrumentales, en tanto contienen una “voluntad de poder”. No sólo son un ejercicio de persuasión y legitimación, sino también objetivan a quienes se dirigen, sometiéndolos a la anónima mirada de los expertos.

La formulación de una política debe ser vista a la vez como una particular forma de acción social y simbólica, o remitiéndonos a Victor Turner, como una categoría de un símbolo condensado, es decir reconocer que son ambiguas y polisémicas y que tienen múltiples significados (1999). Esto nos permite pensar los sentidos diferentes que pueden tener las políticas para cada grupo de actores en particular.

Por otro lado, es interesante observar el papel dominador de los mecanismos de estructuración de los sujetos que esconden las políticas públicas en la sociedad contemporánea, vale decir la efectividad del poder que yace en su habilidad para enmascararse a sí mismo y ocultar sus propios mecanismos (Shore y Susan Wright; 1997 citado en Frederic; 2004: 107). Retomando a Topalov, las políticas inventadas por los reformadores son formas cada vez más refinadas de dominación, una extensión sin fin de ramificaciones del poder (2004:46)

De este modo, proponemos comprender las políticas habitacionales no tanto centrándonos en la formulación de las mismas, ni desde un análisis cuantitativo del

número de viviendas que se construyen en relación a la cantidad de personas que habitan en una determinada villa, o qué presupuestos son destinados para la implementación de estas políticas. Más bien nos interesa analizar los efectos que producen –la transitoriedad, la precariedad, la incertidumbre-, los dispositivos de poder y el papel dominador que éstos generan en la población. A su vez, el enmascaramiento de estas políticas, que aparecen normalizadas mediante programas u operatorias específicos, contiene formas de dominación y de control sobre los habitantes. **Para entender las políticas públicas desde esta línea de interpretación debemos entonces traspasar aquella creencia en el orden normativo al momento de formular políticas, y detenernos en sus prácticas, o -como sostiene Asad- en las márgenes del estado (2008).**

Las márgenes del Estado: prácticas y costumbres institucionales

Foucault (1995) sostenía que para entender las relaciones de poder no basta con comprender el edificio jurídico de la soberanía sino que es necesario analizar el cómo del poder, vale decir, cómo funcionan y circulan las relaciones de poder en sus extremos menos jurídicos, a través de las prácticas de las agencias estatales. Desde este abordaje, nos interesa analizar las prácticas y rutinas de las agencias que conforman al Estado y las relaciones sociales entre los grupos que integran e influyen sobre las instituciones burocráticas, y no basarse meramente en el análisis de las normas y las leyes que regulan su funcionamiento y que invisten de facultades a sus funcionarios. En este sentido, la política –como mencionamos- puede ser entendida en el *quehacer cotidiano* de las personas que se hallan dentro de una red de relaciones sociales.

Una de las críticas que realizaban los antropólogos clásicos a la filosofía política era que se ocupaba del “deber ser” y no de “cuáles son” las costumbres e instituciones políticas. De modo que inicialmente, la explicación se basaba en la distinción entre *ley* y *costumbre*, o entre lo *escrito* y lo *oral* (Goody, 1990)²¹⁵. A su vez, esta disciplina se apoyaba en lo *consuetudinario*, para explicar aquellas prácticas cotidianas clasificadas como “costumbres”, debido a la continuidad que parecían demostrar como prácticas

²¹⁵ Cuando los antropólogos de principios del siglo XX se alejaron del evolucionismo, describían que la ley correspondía a las sociedades con escritura y propiedad privada y la costumbre pertenecía a sociedades pre-estatales.

ancestrales. En el diccionario de la Real Academia Española, la definición de costumbre (en latín: *Consuetumen*) significa hábito, modo habitual de obrar o proceder establecido por la tradición o por la repetición de los mismos actos. En la antropología se definió como derecho consuetudinario²¹⁶ a la frontera entre la ley y la costumbre, desde la oposición entre sociedades “con Estado” y sociedades “sin Estado”. Goody va a plantear que el hecho de que las leyes existan en forma escrita marca una profunda diferencia con la naturaleza de las fuentes, la manera de cambiar las reglas y el proceso jurídico. Es decir, afecta la naturaleza de las propias reglas, mientras que en el contexto oral hay una mayor flexibilidad²¹⁷, pero que una vez confiadas a la escritura, las “costumbres” no pueden simplemente desaparecer, haciendo más difícil su supresión (1990:169)²¹⁸.

En este sentido, debemos ir más allá de la ley escrita para entender al Estado, ya que éste está construido a partir de prácticas escritas. Los documentos, leyes, reglamentos, decretos –entre otros- están al servicio de la consolidación del control estatal sobre los sujetos, las poblaciones, los territorios y las vidas. Vale decir, que los documentos se encarnan en forma de vida a través de las cuales ciertas ideas de sujetos y ciudadanos empiezan a circular entre aquellos que utilizan estos documentos. Incluso debemos atender los diferentes espacios, formas y prácticas a través de las cuales el Estado está constantemente siendo experimentado y reconstruido mediante la ilegibilidad de sus propias prácticas, documentos y palabras (Das y Poole, 2008:3).

Me interesa retomar los conceptos analizados por Asad (2008), y Das y Poole (2008), quienes sostienen que hay que prestar atención en los márgenes del Estado, es decir en aquellos espacios (territoriales, sociales y conceptuales) en los que éste refunda constantemente su modalidad de control y donde sus prácticas son colonizadas por otras formas de regulación que emanan de las poblaciones locales. Estos autores dirigen la mirada hacia la forma en que estas modalidades y prácticas son experimentadas,

²¹⁶ Jack Goody refiere que el derecho consuetudinario no es tanto un tipo de derecho como un tipo de situación legal que se desarrolla en contextos imperiales o cuasi-imperiales, en los que los sistemas legales dominantes reconocen y apoyan el derecho local de las comunidades políticamente subordinadas. Va a decir que el derecho consuetudinario no está escrito, y es significativo que aquellos que escriben sobre el derecho no escrito y el derecho consuetudinario es el derecho popular en proceso de recepción” (1990:163).

²¹⁷ Es interesante observar –de acuerdo a lo planteado por Goody- que el problema no es que en las sociedades orales las normas estén ausentes, sino que más bien se trata de los cambios que ocurren cuando las normas se explicitan al ponerse por escrito (1990:201)

²¹⁸ El uso de la escritura sirvió no sólo para formalizar procedimientos legales en general, sino para cambiarlos de modo sustantivo.

concebidas e imaginadas por los diferentes sujetos, analizando cuestiones tales como Estado, ley y su aplicación.

Los márgenes del Estado –siguiendo a Asad- pueden percibirse de diferentes maneras, precisamente por el hecho de que el Estado mismo no es un objeto estático. Nuestra búsqueda de los márgenes descansa sobre aquellas prácticas que pueden parecer relativas a una continua redefinición de la ley a través de formas de violencia y autoridad, las cuales pueden ser construidas como extra judiciales tanto previas al y fuera del Estado (2008:5). La ilegibilidad de las normas legales permite analizar cómo concebir los márgenes del Estado y para identificarlos debemos dirigir nuestra atención a la omnipresente incertidumbre de la ley y a la arbitrariedad de la autoridad que busca asegurarla.

En la esfera administrativa, las complejas organizaciones burocráticas dependen directamente de la escritura para ordenar sus actividades, sin embargo las mismas están constituidas por grupos políticos que se mueven dentro de una red específica de interdependencias que actúan de acuerdo a posiciones sociales, construyendo estrategias y límites de acción (Elias, 1999), y estructurándose subjetivamente desde tradiciones ligadas a redes de relaciones sociales. De este modo, las prácticas orales entran en un juego de tensiones con la escritura formalizada en los procedimientos, construyéndose la legalidad en constante interrelación con el universo de reglas paralelas basadas en prácticas arbitrarias. Vale decir, que conviven dos lógicas: el universo de relaciones personales (basadas en la lealtad, el parentesco, la amistad) y el universo de reglas (leyes, decretos, resoluciones). Son ambas lógicas las que estructuran las instituciones que implementan las políticas habitacionales de la ciudad. De este modo, nos interesa dar cuenta de las relaciones que se mantienen opacadas en las organizaciones burocráticas pero que cumplen un rol fundamental en el funcionamiento institucional (Wolf, 1980).

Analizaremos, entonces, aquellos lugares donde la dominación administrativa se materializa día tras día en una multiplicidad de encuentros entre “funcionarios” y “habitantes”, atravesados por las técnicas de intervención (Topalov, 2004) y donde a su vez, la rutinización de la presencia gubernamental es una constante en la vida de los ciudadanos (Troillot, 2001). Pero antes bien nos interesa analizar brevemente las relaciones sociales por las cuales estuvo atravesada una institución estatal que diseña,

formula e implementa las políticas de vivienda social para la población de bajos recursos que habitan en la ciudad.

Una institución que surge en un entramado de relaciones sociales

El nacimiento y la constitución del Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC)²¹⁹ fue acompañado por los procesos históricos que –como desarrollamos en el capítulo II- tuvieron un papel activo en las prácticas represivas y autoritarias de “expulsión” de los habitantes de las villas de emergencia. De hecho este organismo fue creado formalmente como Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) en concordancia con la implementación del Programa de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE) durante la dictadura de Onganía y tuvo un rol fundamental en la implementación de rutinas burocráticas y procedimientos institucionales hacia los habitantes pobres de la ciudad y particularmente, aquellos que residían en villas de emergencia. Tales rutinas y procedimientos basados en el control de la población, la requisa de sus viviendas y la moralización de las pautas de vida, mediante prácticas que oscilaron entre el asistencialismo, la promoción y los métodos compulsivos de expulsión.

Paralelamente, este organismo se conformó en el marco de una trama de relaciones entre los agentes estatales y las organizaciones villeras, marcada por negociaciones, confrontaciones y conciliaciones.

En el año 1967 la CMV se constituyó en un ente autárquico –con financiamiento del BID- dentro de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en su mayor parte conformada por personal técnico. De acuerdo con la estructura institucional que se le asignó, la CMV fue presidida por el Intendente Municipal hasta 1994.

Antes de constituirse este organismo, en 1958 se había conformado la primera organización reivindicativa de comisiones o juntas vecinales de las villas, denominada Federación de Villas y Barrios de Emergencia (FEDEVI)²²⁰. En ese momento el gobierno nacional articuló algunas de estas demandas con los diferentes ministerios a fin de diseñar proyectos tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida y la resolución de los problemas de esta población. Sin embargo, desde sus primeros años **la**

²¹⁹ Ex Comisión Municipal de la Vivienda.

²²⁰ La FEDEVI fue formalmente reconocida como organización en el año 1960, mediante la ordenanza 16.431.

CMV intervino para desarticular las organizaciones de base villeras, mediante la cooptación de esta población a través de la formación de nuevas comisiones vecinales –desconociendo las existentes- que cumplirían en adelante el rol de disuadir a los habitantes de permanecer en los barrios, facilitando así la erradicación (Ziccardi, 1977).

Sin embargo, en 1972 la CMV se diferenció de los lineamientos establecidos por el PEVE²²¹, produciéndose un mayor acercamiento entre personal de la CMV y las organizaciones villeras. Apareció en ese entonces el Frente Villero de Liberación Nacional (FVLN) que hasta la llegada del tercer gobierno peronista pasó a ser la organización representativa de ese sector social. Al Frente se le agregó el Movimiento Villero Peronista (MVP) identificado con las orientaciones más extremas de la izquierda peronista. El Frente villero logró recuperar la legitimidad que había tenido la FEDEVI durante el Gobierno de Illia, lo que le permitió obtener una serie de ventajas y mejoras concretas en los asentamientos. Esa organización debía servir a la vez de intermediaria entre los demás organismos municipales y nacionales, y en ella debían tener cabida representantes de las villas. El FVNL se articuló en 1973 con el movimiento gremial de la CMV y fue apoyado por el Movimiento de Curas del Tercer Mundo y un grupo de profesionales de la Universidad de Buenos Aires. Este es el antecedente de las "Mesas de trabajo" en las que participaban los técnicos de la CMV y el Frente Villero. Las reivindicaciones en el período apuntaron a obtener mejoras en los barrios: expropiación de las tierras ocupadas por las villas; suspensión de desalojos y construcción de viviendas definitivas en los mismos lugares (Ziccardi, 1984)²²².

Es interesante observar que en este período la Juventud Peronista mantenía relaciones de afinidad con personal de la CMV (sobre todo con los técnicos y los profesionales), diferenciándose ambos actores del Ministerio de Bienestar Social (MBS). Este último respondía a una vertiente más derechista del peronismo y legitimaba una política de erradicación –mediante el Plan Alborada²²³- hacia las villas, en contraposición a la reivindicación del movimiento villero de permanecer en los barrios. Es decir, se produjeron dos formas de intervención: el reconocimiento de los villeros de permanecer en los mismos barrios que habían construido o la erradicación de éstos últimos. De modo que, mientras entre los villeros y la CMV se establecían

²²¹ Ver Capítulo II.

²²² Un ejemplo de esta experiencia fue la implementación del "Plan Piloto Villa 7" ubicada en el barrio Mataderos-, que planteó una propuesta de radicación, contraponiéndose al Plan de erradicación desarrollado desde el PEVE, la cual ya fue explicada en el capítulo II.

²²³ Ver capítulo II.

lealtades, el MBS mantenía una relación autoritaria con las organizaciones villeras, anulando toda posibilidad de conciliación para el mejoramiento de los barrios, excluyéndolos de la toma de decisiones (Ibid, 1984). Ello coincidió con un proceso de organización sindical y política entre el personal técnico y administrativo de la CMV. Paralelamente, se formalizó la participación de los villeros a través de la creación de una “Oficina de Villas” integrada por tres pobladores remunerados en la administración y tres en el depósito de materiales, **formalizándose la participación del movimiento villero peronista en la gestión municipal.**

En 1974, se estableció una política nacional más agresiva hacia los dirigentes villeros y se destituyeron de los cargos técnicos y administrativos de la CMV a los empleados que habían sido contratados dos años antes. Luego, cuando se inició la última dictadura militar los cargos jerárquicos de ese organismo fueron ocupados por militares, quienes llevaron a cabo la política erradicadora hacia las villas, y la tarea ejecutiva fue encomendada a dicho organismo. Hasta la actualidad los cargos jerárquicos de la CMV (en la actualidad IVC) son ocupados por funcionarios que cambian de acuerdo a la gestión de turno, mientras que la planta técnica es ocupada por administrativos estables. Esta característica es importante, pues los “técnicos” que permanecieron en sus cargos desde el año 1984 hasta la actualidad han tenido una apropiación “selectiva” de los lineamientos dispuestos por las gestiones de turno.

En el año 1987 nació el Movimiento de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal (MVBC) con el fin de coordinar las distintas organizaciones vecinales. Este movimiento se postuló como una organización pluralista y no partidaria. Sin embargo, la particular articulación entre el movimiento villero y las organizaciones municipales hizo que las penetraciones de los partidos políticos rompieran con la unidad de este movimiento (Clichevsky, 2003). Pese a ello, se formuló un Estatuto que establecía que éste estaría integrado por dos titulares y dos suplentes de cada villa, “barrio carenciado” o NHT. Fue recién en 1989 cuando este movimiento logra una articulación con el gobierno municipal (Cravino, 1998).

En el año 1991 se conformó (Decreto 3330/91) la Mesa de Concertación, presidida por el Intendente Municipal que pretendió constituirse en un nuevo ámbito de negociación y participación de los representantes villeros en la definición de lineamientos en materia de política habitacional y urbana de estos barrios. Un año más tarde el gobierno Municipal creó (Decreto 1098/92) el Consejo de Enlace con los

representantes de villas y barrios “carenciados”, cuyos integrantes fueron nombrados por el Movimiento Villero. Sin embargo, estos pasaron a formar parte de la estructura municipal y “*en la práctica los miembros del Consejo de Enlace se transformaron en meros empleados públicos de un organismo con competencias difusas y que nunca tuvo manejo de recursos*” (Cuenya: 1993: 28). **La “municipalización” de los representantes de las villas** ocasionó el desmembramiento del Movimiento de Villas (MODEVI), dando origen, más adelante, a la actual Federación de Villas (FEDEVI). La cooptación de los dirigentes villeros por medio de su incorporación al gobierno local, llevó a convertir la relación entre ambos (dirigentes villeros y agentes municipales) en lazos de dependencia, teniendo efectos directos en la gestión de las villas y en el movimiento villero. Vale decir que este período tuvo su punto de inflexión respecto a los vínculos establecidos entre los agentes gubernamentales y las organizaciones villeras, denunciándose varias prácticas consideradas ilegítimas para con los vecinos por parte de la CMV, en especial relativas a los interlocutores reconocidos por el organismo.

Con la ley 148, - la cual dispuso “*atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y NHT*”- se creó una Comisión Coordinadora Participativa (C.C.P.) para el diagnóstico, seguimiento y planificación de las políticas sociales habitacionales. La misma fue integrada por la representación del Poder Ejecutivo, la Legislatura, los vecinos (representantes barriales electos por comicios), y representantes de la FEDEVI y MODEVI. Si bien los movimientos villeros consiguieron la aprobación de la ley 148 que definió la participación de las organizaciones en las decisiones que se tomaran en las villas sobre su hábitat y en la vida eleccionaria del barrio, algunas de estas elecciones fueron posteriormente cuestionadas y denunciadas por la misma población de los barrios por resultar arbitrarias, irregulares o fraudulentas.

Se le asignó a esta Comisión la tarea de diseñar los lineamientos generales de un “Programa integral de radicación y transformación definitiva de las villas y NHT” realizable en un plazo máximo de 5 años, y la tarea de elevar una proyección de gastos para el cumplimiento de las metas dispuestas por dicha ley, a fin de que fuera incorporado en el proyecto del presupuesto anual, asentando las bases para la elaboración de un presupuesto participativo.

De este modo, las organizaciones villeras tuvieron una participación intermitente, en algunos momentos por medio de la negociación y en otros,

confrontando con el gobierno. Sin duda las afinidades políticas definieron, en cada período, una mayor o menor capacidad de negociación con el Estado.

Lo que queremos dejar planteado es **cómo la historicidad de este organismo estatal –desde su inicio- estuvo permeada por un entramado de relaciones políticas y sociales basadas en relaciones particulares de lealdad, afinidad y dominación que se enraizaron en prácticas y rutinas institucionales y formas vernáculas de hacer política. Vale decir que estos restos históricos marcaron “cómo hacer las cosas” y la institucionalidad de las políticas habitacionales de la ciudad.**

El IVC se ha constituido así con una lógica propia donde las rutinas de los agentes se encuentran inscriptas en formas particulares de relaciones sociales y en modos específicos de entender la autoridad del Estado.

Por otro lado, -como mencionamos en el capítulo II- en el año 2008 el poder local impulsó modificaciones en las formas de intervención respecto a las políticas habitacionales creando competencias diferenciadas entre el IVC, la Corporación Buenos Aires Sur S.E. (que ya había sido creada años anteriores) y la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS). Ésta última había sido creada en ese mismo año. De modo que la forma de intervención en villas se dividió administrativamente entre estos tres organismos. Mientras que el IVC y la CBAS fraccionaron –mediante instrumentos jurídicos- las zonas de intervención, la UGIS pasaría a encargarse del mejoramiento del hábitat e infraestructura en las villas de emergencia²²⁴. En los hechos, si bien se plantearon estas tres instancias administrativas para crear una reforma institucional en la implementación de las políticas habitacionales, sus agentes continuaron replicando las mismas prácticas y costumbres de intervención que venían realizando funcionarios y empleados del IVC. Asimismo, es importante resaltar que el personal no varió demasiado, en tanto muchos empleados e incluso algunos cargos jerárquicos que trabajaban en este último organismo fueron desplazados a la CBAS y a la UGIS, realizando las mismas tareas que efectuaban en gestiones anteriores²²⁵. Vale decir, que estas competencias resultan ser ambiguas y polisémicas, y al momento de intervenir sus agentes deslindan responsabilidades entre unos y otros, o en palabras de una arquitecta del IVC “*lo único que hacen es pasarse la pelota de los conflictos pero no hacen nada*”,

²²⁴ Ver Capítulo II.

²²⁵ En este sentido me interesa aclarar que no me detendré aquí en el análisis específico relacionado con las modificaciones administrativas y competencias institucionales, en tanto considero que las prácticas y costumbres de las políticas habitacionales continuaron (y continúan) repitiéndose más allá de estas reformas.

creando así mayor incertidumbre y efectos directos en la población. La necesidad entonces de renovación y transformación que a veces se expresa, pone en evidencia experiencias dilemáticas que ciertas coyunturas producen a quienes las imaginan, y unos y otros se combinan haciendo inteligible el escenario. De este modo, la maraña de instituciones y programas terminan siendo parte del funcionamiento normal y cotidiano de los funcionarios y empleados de las instituciones, ejerciendo cada uno su propio microdespotismo frente a la falta de poder político de los ciudadanos.

A través del análisis de la ejecución del Plan de urbanización de los denominados “barrios carenciados” por parte del Estado hemos podido develar la *politicidad* y la construcción de la legalidad de las políticas habitacionales, y advertir que en éstas permanentemente conviven formas jurídicas universales y un sistema de relaciones personales. Mediante tales políticas se despliegan prácticas cotidianas y formas de interacción entre la autoridad estatal y los grupos sociales (Da Matta,1979)

Plan de urbanización en villas de emergencia

El IVC es el principal responsable de las acciones e intervenciones en villas. Junto a esta política de vivienda se ha llevado a cabo dentro de estos barrios un tipo de diseño urbanístico pensado desde y para el Estado y no desde los habitantes, quienes son -por derecho- los verdaderos actores que residen en estos barrios. Esto no sólo rectifica y acrecienta su situación de carencia sino que además rompe con los modos de vida, prácticas y costumbres de los pobladores, quedando estos sujetos a la adjudicación de viviendas en virtud del arbitrario diseño de las normas pensadas para tal fin. Es decir, que la implementación de los subprogramas de urbanización en villas de emergencia – apertura de calles, liberación de manzanas, proyectos de loteo, relocalizaciones de viviendas in situ²²⁶- son percibidos por estos sujetos más como una necesidad creada e impuesta por el propio gobierno local que como una demanda de la propia población. La producción de “viviendas sociales”, entonces, no parece involucrar meramente la invención del destinatario, sino también, la de la demanda misma, donde la arbitrariedad de las prácticas de urbanización asoma no sólo como un bien deseado y ventajoso, sino, ante todo, como un bien imprescindible (A. Borges, 2004).

Los habitantes que construyeron “sus” viviendas en las denominadas “villas de emergencia” atraviesan por un laberinto burocrático a través de prácticas de

²²⁶ Ver capítulo II

urbanización instrumentadas por el Estado en las que se encarnan las políticas de acceso a una “vivienda social”. De este modo, nos interrogamos cómo son pensadas y ejecutadas por parte del Estado estas políticas urbanas, contrarias al imaginario que construyen las personas a partir de sus percepciones y vivencias dentro del barrio. De modo que, la urbanización resulta conflictiva y se halla en un juego de tensiones entre los diferentes actores sociales.

Las villas de emergencia –como ya explicamos- constituyen conjuntos residenciales con un alto nivel de precariedad que se hallan asentadas en terrenos de propiedad fiscal o particular y extendidos en forma concentrada. Se ubican en parcelas de carácter irregular que se discontinúan de la traza urbana y se caracterizan por presentar un alto grado de hacinamiento, precariedad en las construcciones, deficitario equipamiento y carencia de infraestructura básica.

Para estos barrios el Estado municipal estableció en el año 1998 un Plan de Urbanización que contempla -entre otros supuestos- la regularización, a través de un programa de reordenamiento parcelario, de los terrenos que se encuentren aptos para una operatoria de loteo y consolidación, y la conformación de nuevos lotes en tierras vacantes que permitan la reubicación de las familias en dichos sectores, todo ello enmarcada en la normativa que estableció el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (Ley 148)²²⁷.

Se dispone también la urbanización integral y la integración de estos barrios al ejido social, urbano y cultural de la ciudad mediante la apertura de calles, el desarrollo y fortalecimiento de infraestructura de servicios, la regularización parcelaria, la creación de planes de vivienda social y la recuperación de las áreas urbanas adyacentes. Se trata entonces de una lógica institucional que intenta ordenar espacios densamente poblados y recuperar viviendas precarias para la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva, y que suponga una mejora en las condiciones de vida de la población residente en villas.

Sin embargo, los procesos de regularización, reordenamiento y urbanización que desarrolla el IVC, están sujetos a los vaivenes de las diferentes gestiones gubernamentales y a la red de relaciones que se tejen entre los diferentes grupos, por lo que difícilmente se contempla un continuo diagnóstico exhaustivo y periódico de cada barrio que evalúe el crecimiento poblacional, la densidad existente, el grado de

²²⁷ Ver capítulo II.

consolidación de la trama urbana, la variabilidad de la situación socio económica, tamaño y composición familiar y otros factores que permanentemente modifican la situación habitacional de la población de villas en general.

A su vez, como ya mencionamos, la norma que estableció la urbanización de las villas de emergencia fue implementada en el año 1998, cuando había transcurrido más de una década –desde el reestablecimiento de la democracia- en que los habitantes de estos barrios habían construido sus viviendas en el entorno urbano, y en que el propio Estado les delegó la urbanización²²⁸. Esto significó que los pobladores que han edificado y reformado sus viviendas debieran abandonarlas, reducir las o reestructurarlas en virtud de las prácticas y procedimientos administrativos de los agentes que integran el IVC en relación al ordenamiento impuesto desde la normativa.

A través del trabajo etnográfico hemos observado que el IVC se encuentra regido por reglas que no están a la vista pero son las que organizan, o establecen, actitudes obligadas respecto a otras personas. A su vez, estos comportamientos responden a una estructura, a reglas, que aunque no manifiestas pueden ser reconocidas, develadas y puestas al descubierto. En tal sentido, la operatoria gubernamental de urbanización en las villas devela el universo de relaciones entre los actores que participan de las prácticas de acceso a una “vivienda social”²²⁹ en íntima relación con las normas constituidas jurídicamente en las que el Estado debe regular la construcción y adjudicación de inmuebles.

Estas microdecisiones y prácticas burocráticas, es decir el trabajo diario que realiza la administración, se ejerce cotidianamente mediante el control sobre el territorio y sobre ciertos grupos sociales. De esta manera, el *cómo hacer las cosas*, para la administración se traduce en rutinas establecidas para satisfacer los requerimientos formales y paralelos de la institución.

El procedimiento administrativo

Para aquellas viviendas que se encuentran afectadas al Plan de Urbanización, el IVC impulsa diferentes metodologías que afectan diariamente la vida cotidiana de los

²²⁸ Ver capítulo II.

²²⁹ Ver capítulo V.

habitantes del barrio, construyendo activamente identidades, nuevas categorías de subjetividad y nuevos tipos de sujetos políticos.

Los objetivos planteados por dicho Plan consisten en: la integración física y social de los asentamientos precarios, para lograr que éstos se constituyan en barrios urbanos, similares a los existentes; el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes mediante la adecuación de las condiciones medioambientales al estándar del resto de la ciudad; y la incorporación de la comunidad al proceso de toma de decisiones, mediante el estímulo a la participación de los pobladores en la configuración de su hábitat²³⁰. Dentro de este marco se plantearon cuatro subprogramas:

- **Construcción de viviendas:** se contempla la construcción destinada a la población afectada por la liberación de manzanas y el trazado de calles que se realizan en las villas. Las obras que se efectúan incluyen además, la apertura y pavimentación de calles, la dotación de todos los servicios de infraestructura (agua, cloacas, desagües pluviales, electricidad) y la prolongación de las líneas del transporte público en las villas más extensas. A través de la apertura de calles el IVC también efectúa procedimientos administrativos de relocalización in situ, evidenciados en el traslado a otras viviendas que no se encuentran afectadas por trazas, construcciones dentro del mismo inmueble, otorgamiento de créditos hipotecarios para la compra de vivienda y adjudicaciones en edificios construidos por el Estado.
- **Reordenamiento parcelario:** bajo la idea de “transformar cada villa en un barrio más de la ciudad”²³¹, este subprograma supone una redistribución de las tierras a través del ordenamiento parcelario “en concordancia con la normativa vigente”. Una vez realizado este reordenamiento, se reubican las viviendas y se construyen nuevas a través del sistema de autoconstrucción, con apoyo técnico y provisión de materiales por parte del IVC. Los terrenos liberados son destinados a la construcción de viviendas colectivas, y supuestamente también a la creación de espacios verdes y a la dotación de equipamiento comunitario: escuelas, centros de salud, comedores, polideportivos, entre otros.

²³⁰ Plan de urbanizaciones en villas y barrios carenciados. Consejo Nacional de la Vivienda. N°9, Mayo 2003.

²³¹ Esta idea de “transformar la villa en barrio como el resto de la ciudad” nos remite a un continuum de ideas planteadas por los evolucionistas bajo categorías relacionadas con espacios “caóticos”, “sucios”, “desordenados”, en contraposición a la “transformación”, “reparación” “limpieza” y “orden”.

- **Mantenimiento y mejoras:** paralelamente se realizan otras acciones tendientes al mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más degradados de las villas que presentan situaciones de emergencia sanitaria y habitacional. Las tareas que se realizan son el tendido de red eléctrica para iluminación de calles y para llevar electricidad a todos los hogares; la instalación sanitaria y cloacal; el mejoramiento de pasillos, entre otras.
- **Relevamiento Socioeconómico y Renovación de Autoridades:** Los datos socioeconómicos son obtenidos a partir de los censos que en teoría deberían realizarse anualmente pero en la práctica no se efectivizan con esa regularidad. El IVC también confecciona los padrones electorales, a través de la realización de censos específicos que permiten concretar los comicios en las villas y núcleos habitacionales transitorios.

El IVC centralizaba hasta el año 2008 la emergencia habitacional mediante la entrega de materiales de construcción para el mejoramiento de viviendas y para obras de mantenimiento de infraestructura básica –desagües cloacales, agua, electricidad-. Esta tarea luego fue delegada administrativamente a la denominada Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) del Ministerio de Desarrollo Económico. Asimismo, la urbanización y la construcción de viviendas y de infraestructura fueron delegadas a la CBAS²³², mediante el denominado Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR). Los objetivos propuestos por éste último son similares a los diseñados oportunamente por el IVC (trazado de calles, subdivisión de lotes, infraestructura, mejoramiento de las viviendas, relocalización in situ, regularización y adjudicación de viviendas nuevas, etc.).

La arbitrariedad por parte de los agentes estatales en relación a las prácticas ligadas al acceso a una vivienda produce que gran parte de los habitantes de estos barrios no pueda resolver su situación habitacional. Esto resulta en que estos actores recurran a diferentes formas de acceder a una vivienda. Unos piden con el cuerpo –

²³² El 1 de marzo de 2008 se suscribe un Convenio Marco de Cooperación y asistencia entre el Ministerio de Desarrollo económico, el Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires y la Corporación Buenos Aires Sur. Mediante éste se establece que “El IVC encomienda, durante la vigencia del presente a la Unidad de Gestión e intervención social dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico las tareas inherentes al mantenimiento del hábitat en las situaciones de emergencia en villas y núcleos habitacionales” identificando ciertos barrios de intervención. Asimismo, “El IVC encomienda durante la vigencia de este Convenio, a la Corporación Buenos Aires Sur S.E., la realización de tareas de urbanización y construcción de viviendas e infraestructura en las villas, asentamientos y barrios” delimitando en cuales intervenir. Posteriormente se suscribieron otros convenios y addendas específicos.

mediante la ocupación de terrenos, viviendas, lotes-, otros piden a través de los líderes locales, otros dan porque tienen un empleo en la política, y otros realizan el trámite burocrático para obtener una vivienda. Describiremos entonces las diferentes formas que adquiere el acceso a una vivienda y las rutinas burocráticas para satisfacer los requerimientos formales y paralelos de la administración. Algunas de las historias relatadas a continuación se encuentran compuestas por varias historias que escuché en el campo, mediante las cuales se manifiestan las formas de poder que los pobres experimentan diariamente con el Estado.

Procedimiento legal: una versión descarnada del cuerpo

Marisa es madre de cinco hijos menores de edad. Se encuentra sin un hogar fijo pero durante la semana le prestan una vivienda en la Villa 1-11-14, mientras que los fines de semana se traslada a la provincia de Buenos Aires a la casa de unos amigos. La vivienda de la villa es de madera, los techos de chapa, el piso de cemento, y por lo general se le inunda y los desagües desbordan. En total son ocho personas que conviven en un único ambiente, quienes deben dormir en colchones en el piso mientras que el baño lo comparten con otra familia. Sus hijos van a la escuela del Bajo Flores y se atienden en la salita del barrio. Tres de ellos tienen problemas respiratorios. Marisa solicitó mediante numerosas notas una solución habitacional ante el IVC y el Ministerio de Desarrollo Social. Su trámite lo inició en el año 2000, pero como no tuvo respuesta, volvió a presentar otras notas en los años 2005, 2009 y 2010. El IVC efectuó un informe socio ambiental para verificar su situación familiar y habitacional por el que personal de ese organismo dio cuenta la gravedad de la situación, sin embargo luego de 11 años de espera no obtuvo respuesta. A su vez, el centro de salud del barrio también realizó un informe sobre la situación de salud de la familia. Recurrió entonces a la justicia, a la Defensoría de niños, niñas y adolescentes, a la Defensoría del Pueblo, al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y a la Asesoría Tutelar de la Ciudad. Tuvo que presentar elementos que certifiquen su historia en el barrio (certificados médicos, censos, etc.) y la veracidad de que ella vivió siempre en la villa. Así tuvo que relatar su vida en una versión descarnada del cuerpo ante la Administración Pública. Marisa, de adolescente, tuvo que dejar el secundario cuando su madre hizo abandono de hogar. Desde ese momento sufrió situaciones de abuso por

parte de su padre, lo que la obligó a huir de su casa. A los diez años de separarse de su madre se reencontró, pero nunca pudo recuperar el vínculo, teniendo constantes conflictos de convivencia. En el año 1995 conoció a Pablo, con quien tuvieron dos hijas. En el año 2001 la dejó y tuvo que volver a la casa de sus padres en la villa. Luego consiguió un trabajo y logró alquilar una habitación en la localidad de San Miguel. El padre de las niñas había empezado a tener problemas de alcohol y cada vez que se encontraba con Marisa para ver a las menores, la golpeaba. Debido a ello, volvió a la CBA y comenzó a alquilar una habitación en una pensión en el barrio de Congreso, la cual lograba abonar con trabajos esporádicos. En el año 2007, conoció a Federico, con quien alquiló otra habitación de un hotel. Al aumentar el canon locativo donde estaban, debieron mudarse a la Villa 1-11-14 a una pieza de alquiler. Allí nació otra de sus hijas, pero por la inestabilidad laboral de ambos y debido a las deudas de alquiler tuvieron que desalojar el lugar. Obtuvieron un subsidio habitacional mediante el Ministerio de Desarrollo Social y lograron alquilar una habitación en una casilla de la villa. Al terminarse este beneficio, Marisa quedó nuevamente en la calle y se mudó a la casa de su madre en esa misma villa, la cuál se inundaba permanentemente con materia fecal, lo que la llevó a perder gran parte de sus pertenencias. Asistió al Centro de Salud del barrio, le realizaron un informe social, demostrando la situación de precariedad y riesgo ambiental. Para continuar certificando su situación ante los organismos que debían prestarle ayuda, culminó iniciando un recurso de amparo ante la falta de respuesta de la administración Local, por lo que su problemática tuvo que ser judicializada y nuevamente mediante fragmentos de su vida desnuda tuvo que demostrar -mediante papeles y documentos- sus infortunios, como única moneda de cambio para acceder a un derecho. En la primera instancia el juez interviniente dictó la medida cautelar y ordenó al Gobierno de la Ciudad -ante el estado de vulnerabilidad social en el que se encontraba el grupo familiar, configurada por la falta de vivienda, la escasez de recursos económicos mínimos para satisfacer una necesidad esencial como lo es el alojamiento, sumado a que se había agotado el subsidio habitacional- que la solución que se brindara no podía consistir en su inclusión en el sistema de paradores u hogares nocturnos. En los hechos, Marisa hace diez años no tiene lugar de residencia permanente y sigue esperando su solución definitiva²³³.

²³³ Los hechos narrados sobre los recorridos y trayectorias habitacionales por los que tuvo que pasar Marisa me fueron expuestos en mi lugar de trabajo, el cual me enfrenta muchas veces en verme atrapada en la paradoja de tener que reconstruir relatos como éstos mediante un lenguaje administrativo y vincular las historias, muchas veces trágicas, de los sujetos en un tejido de argumentos como fuente de derechos.

Este relato, como tantos otros, nos muestra **cómo el cuerpo y su versión descarnada es vinculado a un lenguaje administrativo como moneda de cambio para acceder a un derecho**. El procedimiento utilizado para que las familias ingresen al circuito administrativo y para incluirlas en alguno de estos programas, consiste –por lo general- en una visita a la vivienda afectada por parte de personal técnico (trabajadores sociales, arquitectos, etc.). Éstos realizan un “informe socio ambiental” a las personas que residen en el hogar por el cual se releva la composición familiar (cantidad de integrantes, si reside más de una familia); condiciones habitacionales (cantidad de ambientes, presencia/ausencia de cloacas, desagües, agua corriente, electricidad, pozos ciegos, tipo de construcción); si algún integrante de la familia presenta alguna enfermedad o discapacidad; situación laboral; nivel de ingresos; y, por último, hay una evaluación del caso realizada por el profesional que efectúa el relevamiento y lo que sugiere como solución habitacional para la familia. Como en toda organización burocrática se construye una definición precisa del objeto, registrando a todos los que se ajustan a tal definición y se abre un expediente para cada uno (Bauman, 1989:137). Sin embargo, hay un espacio de acción en que empleados gubernamentales toman decisiones, (o indecisiones) sobre la vida de las personas. Marisa entonces primero buscó mediante el procedimiento legal acceder a una vivienda y se le abrió un expediente administrativo por el que se constató su situación habitacional y familiar y la necesidad de una ayuda estatal para acceder a una vivienda. Evidentemente todos estos datos no resultaron suficientes para el gobierno local, que se demoró más de diez años. Ello la llevó a recurrir a otros organismos administrativos y judiciales, que, sin embargo, tampoco lograron resolver su situación de vulnerabilidad. De acuerdo a la situación narrada, tuvo que poner el cuerpo y relatar su historia de vida ante la administración a través de pruebas y verdades prácticas. Como dice Fassin (2003), un registro de la vida desnuda rebajada a las exigencias elementales del cuerpo: hambre, frío, enfermedad, o en términos del autor, sobre su infortunio. Asimismo, debió presentar elementos que certifiquen su veracidad. Sin embargo –pese a pasar por todos los circuitos administrativos- Marisa continúa en la calle o buscando alternativas de sobrevivencia.

Este a su vez, es un mecanismo administrativo recurrente –sobre todo en los últimos años- por el que tiene que pasar la mayoría de la población que solicita una

solución habitacional²³⁴. Esto nos permite observar la orientación de la política habitacional: denegar el derecho a la vivienda definitiva por parte del IVC, alcanzar magros subsidios habitacionales ante el Ministerio de Desarrollo Social²³⁵, pero que una vez vencido este beneficio, inician ante la justicia una acción de amparo –como una instancia más administrativa-, para que le sea renovada dicha prestación, sometiendo a esta población a una permanente transitoriedad²³⁶. Como sostiene Verón (2011), la falta de intervención del IVC conduce a que todo el peso de la emergencia caiga sobre los programas transitorios del MDS, sin un horizonte a más largo plazo para resolver la situación habitacional²³⁷. Por otro lado, estos sujetos deben certificar mediante un intenso papelerío que circula por las distintas administraciones, lo que después va a servir como fundamento moral del gobierno, produciendo un tipo de ciudadanía clasificada como “vulnerable”. Ello incluso a la vez redobla el proceso de victimización de la población para acceder a una vivienda (Fassin, 2003:71), obligando a los sujetos a mostrar el cuerpo y sus infortunios, sometidos a la precariedad, a problemas de salud o al hacinamiento, para entrar en ciertas clasificaciones que encajen en el lenguaje administrativo, como estrategia para obtener algún tipo de prestación estatal, en el intercambio negociado con el Estado. Como sostiene Fassin, hace falta pasar por la prueba de la verdad del cuerpo y de la veracidad del relato para justificar su existencia social, planteando así la cuestión de los fundamentos morales del gobierno de estos “ilegítimos” del mundo y del tipo de ciudadanía que el Estado produce (2003:71).

²³⁴ La política de subsidios habitacionales fue implementada en el año 2002 como consecuencia del cierre de los hoteles subsidiados por el gobierno local, intentando revertir el proceso de vulnerabilidad al atender a familias que se encontraban transitoriamente sin vivienda. De este modo las familias alojadas en hoteles precarios pasaron a ser los futuros beneficiarios de los programas subsidiarios o también de hogares y paradores pertenecientes al gobierno porteño.

²³⁵ Vale aclarar que los subsidios habitacionales –de acuerdo a la normativa- asistían a dos situaciones de emergencia específicas: familias desalojadas colectivamente o denominados bajo la categoría de desalojos masivos, o bien, personas o familias que son desalojadas o están en riesgo de perder su vivienda. Mientras que la definición de la persona o familia en situación de calle comprendió a las familias en inminente situación de calle, en la medida en que se anticipó al contexto de desalojo, incorporó entre sus destinatarios a una heterogeneidad de situaciones propias de la problemática de la ciudad: inestabilidad habitacional, desalojos, subalquileres, falsos hoteles, etc. (Verón, 2011)

²³⁶ Esta nueva modalidad por la que se orientó la política habitacional en los últimos años, basada en la denegación de una solución definitiva por parte del IVC y en la restricción a las condiciones de renovación de los subsidios habitacionales, condujeron a que gran parte de esta población recurra al amparo judicial. Si bien esto requiere de un análisis minucioso no nos detendremos en ello aún.

²³⁷ Es interesante mencionar al respecto un caso que llegó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo fallo se dio a conocer en el año 2011. Se trata de una mujer que habita con su hijo que padece una enfermedad sumamente grave, que hace que deba ser trasladado en sillas de ruedas en la habitación de un hotel donde viven que no reúne las condiciones normativamente aceptables. Este caso llegó a la Corte y sentó como precedente que tanto el parador, hogar o subsidio habitacional son solo medidas de emergencia y que no pueden otorgarse como soluciones definitivas.

La precariedad como forma de construcción estatal y la transitoriedad como mecanismo de solución definitiva

El lado oscuro o menos visible de las políticas habitacionales se expresa a través de la precariedad como forma de solución posible: otorgar subsidios habitacionales, construir viviendas nuevas de mala calidad constructiva y sin infraestructura, relocalizar a la población en viviendas precarias, etc. Estas políticas aparecen muchas veces enmascaradas como soluciones reparadoras y eficientes. Veamos este anuncio que apareció en los medios:

“Los pobladores del asentamiento El Pueblito, situados en las márgenes del Riachuelo, comenzaron a ser relocalizados este viernes en el complejo de viviendas de la zona del bajo Flores porteño, ubicado en Castañares y Portela. Las primeras 32 familias de "El Pueblito" recibieron las llaves de sus nuevas casas, que son de 3 y 4 ambientes y cuentan con todos los servicios, informó la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). El organismo precisó que los trabajos de relocalización continuarán hasta principios de diciembre, cuando ya estarán mudadas las 130 familias que hasta hoy habitaban en el asentamiento y que será demolido para poder parquear la zona y recuperar el espacio público". (28 de octubre de 2011)

Los efectos de estas relocalizaciones, sin embargo, no son experimentados por sus habitantes como lo expresan los medios, sino que desde su percepción los conduce a formas de vida más precarias que aquellas en las que se encontraban anteriormente. Luis, un habitante del asentamiento denominado “El Pueblito” que había sido trasladado a un complejo de viviendas nuevas construidas por el Estado relata:

“No es seguro, no tenemos rejas, las habitaciones las entregaron sin cerámicas, tenemos garrafa porque no hay gas, de acá a un año te van a poner la luz, te tienen que reconocer lo que pusiste en tu casa, la verdad no estoy conforme”.
(Luis.)

Otro habitante decía:

“Nos entregaron las viviendas sin las llaves de la puerta principal del edificio, había ratas, cucarachas y pulgas, las cañerías estaban con materia fecal...con la luz del obrador que se corta todo el tiempo nos queman los artefactos, el agua sale oxidada ... nos sacan de una contaminación a otra contaminación”.

Por otro lado, es interesante observar aquello que se dice y aquello que se calla para los agentes estatales:

“Hubo un incendio en uno de los departamentos pero los del IVC lo callaron. Se prendió fuego un ventilador por baja tensión, no vino nadie, no teníamos matafuegos...los del IVC al día siguiente empezaron ellos mismos a limpiar las paredes para que no se note lo que había pasado”(Habitante del Pueblito a los pocos días de haberse mudado a los nuevos departamentos)

Las políticas públicas (como el poder) parecen funcionar de manera más efectiva cuando sus mecanismos de operación son invisibles, cuando parece “tan natural” que pasa desapercibida. Veamos el caso de María:

María vivía en una casilla en la Villa 1-11-14 y como su vivienda estaba afectada al programa de Urbanización, el IVC le adjudicó un departamento en un complejo habitacional construido en ese barrio. Como María tiene problemas cardíacos y respiratorios le había solicitado al organismo si podía ver el inmueble, antes de ser relocalizada, ya que temía que por su salud no puedan residir en él. Sin embargo, fue mudada sin que alcanzara a verlo y por el estado de la vivienda (humedad, falta de ventilación, desbordes cloacales) su estado de salud se fue agravando. Solicitó que la cambiaran de unidad mediante notas, y personal del IVC realizó un relevamiento en el lugar. Sin embargo, le informaron que como los problemas de salud tenían que ver con los gases tóxicos que derivaban del inodoro, y ello se había solucionado no existía motivo suficiente para dar lugar al cambio de departamento. Tuvo que recurrir entonces al Centro de Salud del barrio para dar cuenta las condiciones nocivas de la vivienda respecto a su salud, sin tener una respuesta positiva del IVC.

Las situaciones habitacionales expuestas muestran cómo las políticas estatales pueden resultar paradójicas y contradictorias, ya que mientras el Estado promueve mejores condiciones habitacionales a través de la adjudicación de viviendas “nuevas”, al mismo tiempo precariza el hábitat construido por él. Las viviendas otorgadas de esta manera, constituyen categorías sociales con fuertes implicaciones políticas. La vivienda social es imaginada por los agentes estatales como una modalidad de habitación efímera y resulta ser proporcional a la representación de humanidad de la que sus beneficiarios estarían dotados, traducándose materialmente a una casa construida acorde a tal interpretación. ¿Cómo juega entonces aquí el reconocimiento de derechos?, como expresa Judith Butler, la aprehensión de la precariedad puede conducir a una potenciación de la violencia y a una percepción de la vulnerabilidad de cierto conjunto de personas que provoque el deseo de destruirlas (2010:15). **El deseo de los habitantes de “volver a la villa porque ahí estábamos mejor” expresa que mientras se apela a la protección estatal para buscar el mejoramiento de su calidad de vida, es justamente contra lo que necesitan protegerse. Es decir, estar protegidos contra la precariedad que padecen representa estar expuestos a la precariedad provocada por el Estado, o sea, cambiar una precariedad por otra.**

En este mismo sentido, se ha constituido la transitoriedad como mecanismo político de solución habitacional “definitiva” posible. Ello incluso tiene sus raíces en prácticas consuetudinarias de erradicación, en que muchos barrios precarios se han erigido sobre estas construcciones de origen estatal. Recordemos las viviendas construidas hacia 1958 cuando el Estado proveyó de nuevas viviendas pequeñas, prefabricadas y económicas, llamadas por los habitantes “medios caños” y que por su precariedad habían sido bautizadas como la “Villa 1”, construida en el Bajo Flores (donde hoy se asienta la Villa 1-11-14), o el Núcleo Habitacional Transitorio Zavaleta que fue también edificado como viviendas transitorias en módulos precarios hechos en el año 1969 y que devinieron en definitivas pasando a transformarse en una villa más entre las existentes hasta la actualidad. La transitoriedad ha sido convertida por el Estado en “solución habitacional permanente” que se perpetúa en el tiempo. Es decir que es la propia acción estatal la que confiere una solución transitoria a sus déficits de vivienda, que valga la paradoja, se vuelve crónica. Existen numerosos ejemplos en que las soluciones transitorias se extendieron temporalmente agravando las condiciones habitacionales de sus habitantes, como el caso de un grupo de familias de la Villa 19,

que fueron afectadas al programa de mejoramiento de sus viviendas, y terminaron habitando en *trailers* no aptos para la vida humana durante más de un año²³⁸. Este tipo de solución transitoria se les otorgó también a cerca de quinientas familias que habitaban en la denominada “Villa Cartón”, la cual sufrió un incendio en el año 2007. En este caso, los habitantes venían reclamando al gobierno local hacía años una solución habitacional definitiva por las malas condiciones en que habitaban bajo la Autopista, llegando incluso a sancionarse una ley -1987-, que prescribía una solución habitacional definitiva. Sin embargo, luego del accidente la población fue trasladada a distintos centros de evacuados hasta tanto se construyeran las viviendas definitivas. Tras las demoras de estas últimas las familias fueron trasladadas a módulos precarios de 24 m2 en el Parque Roca. La percepción de la población era que “...*como vivimos en ‘El Cartón’... nos hicieron casas de cartón*”, reproduciéndose el mismo hábitat precario que tenían en la villa²³⁹. Luego de permanecer durante un año en estas casillas, intervino finalmente la justicia, por lo que se les terminó otorgando subsidios habitacionales y viviendas definitivas en un complejo habitacional que no había sido previsto por la mencionada ley²⁴⁰. Esta cronicidad de la transitoriedad puede observarse en otros casos como los módulos precarios construidos para las familias de una manzana de la Villa 15 que sufrieron un incendio en el año 2005, o las casillas transitorias construidas por el Estado para la población que habitaba en el lago regulador de Los Piletos en el año 2006.

La transitoriedad como mecanismo estatal de “solución permanente” no logra sino expropiar a los sujetos su condición de ciudadanos con derecho a bienes permanentes y a una vida razonablemente predecible (Carman, 2011). Como sostiene Bauman (2005), la producción de “residuos humanos”, o “seres humanos residuales”, es decir aquellos que no quieren ser reconocidos o bien no se desea que lo sean, e incluso permitir su permanencia, consistiría en no tener un lugar reservado en la sociedad. Vale decir, **parecería no haber un principio ético que invalide al Estado tratarlos como desechos, o como una suerte de residuo humano, condenado a la transitoriedad.**

²³⁸ Actuaciones 3218/06, 3219/06 y 3221/06. Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires

²³⁹ Resolución 2210/07. Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

²⁴⁰ Luego de cuatro años del incendio se les adjudicó a las familias viviendas en el Complejo Habitacional ubicado en General Paz y Castañares, las cuáles habían sido prometidas en años anteriores a las villas 19, Bermejo y Obrero.

El tiempo como padecimiento y el tiempo como recurso

En relación con lo expuesto, la transitoriedad extendida en el tiempo opera también mediante el sometimiento de los habitantes al poder estatal y es experimentada por ellos como un “tiempo de espera”, entre la esperanza y el desaliento, a merced de quienes toman decisiones sobre sus vidas (Auyero, Swistun, 2008). Este tiempo de espera también es vivido cuando se aguarda que “salga la vivienda” luego de años de haber iniciado el trámite administrativo y en las demoras que ejerce el Estado en la construcción o en el mejoramiento de las existentes. Ello repercute en la vida cotidiana de la población sometida a los tiempos administrativos, y a las diferentes modalidades de intervención política que cada nueva gestión lleva adelante mediante los distintos programas habitacionales que implementa. De este modo, la población beneficiaria de estas políticas –al decir de Auyero (2010)- se convierte en permanente “paciente del Estado”. Veamos la situación de una habitante que se halla esperando mejores condiciones habitacionales:

“Teresa tiene una casa en una villa del barrio de Bajo Flores. Su vivienda posee filtraciones en el techo, los pisos se hallan hundidos y las paredes se encuentran deterioradas. La manzana en que se ubica su casa se encuentra en una zona baja y siempre que llueve queda el agua estancada. Hay gran cantidad de ratas y cucarachas y aún tiene pozo ciego. Teresa y una de sus hijas sufren de asma e infección pulmonar, entre otros problemas de salud. Hace dos años solicitó la intervención del IVC a fin de que se le faciliten los medios para mejorar su vivienda. Este organismo hizo un informe “socio ambiental” y se determinaron las obras a ejecutar en la planta alta del inmueble con la provisión de materiales. Si bien estas se iniciaron, quedaron sin terminar y luego de haber transcurrido los dos años desde que realizó su reclamo para mejorar su vivienda, empleados del IVC le informaron que las obras quedaron inconclusas por problemas internos del organismo...”

La vivienda de Teresa fue diagnosticada positivamente para efectuar las obras por parte de los empleados del Estado, dada su situación habitacional. Sin embargo,

luego de dos años de espera desde que inició el trámite administrativo, le informaron la suspensión de las obras, lo que provocó que habitara en peores condiciones en las que se encontraba. En este caso, el tiempo administrativo trascendió las condiciones de residencia de Teresa y mientras ella esperaba, otras personas tuvieron que ceder parte de su vivienda porque supuestamente había un programa estatal que lo ordenaba. Una empleada del IVC manifiesta:

“...El loteo implica que, si yo tengo mi casa así como ahora, que por ahí tengas que achicarte dos metros de toda tu casa, o extenderte (...) digamos, lleva un consenso difícil y, difícil también sobre todo porque se va cambiando cada dos años, por diferentes gestiones, y cambia la metodología de trabajo. Entonces eso también lleva a que cambie todo el tiempo. Por ejemplo, cuando yo ingresé, se entregaban materiales de forma gratuita a las familias, para que haya procesos de autoconstrucción. Después, se dejaron de entregar los materiales, entonces las viviendas quedaron a medio terminar. Y por ahí, pasa que una familia cede una parte, o rompe dos metros de una vivienda, que estuve trabajando un montón de tiempo para eso. Y después se quedan sin material, digamos, muy inconstante...” (Trabajadora social del IVC. 14/07/05)

La empleada de este organismo muestra que los tiempos de espera se encuentran sujetos a las diferentes gestiones, pero también están los tiempos de padecimiento en aquellas situaciones de emergencia en que ocurre algún accidente, que en este caso excedería los tiempos administrativos de los programas implementados a largo plazo. Al respecto esta trabajadora social expresa:

“Hay una familia en la Villa 20 que desde el verano que se le incendió la casa y al día de hoy no se le construyó nada (...) fue un caso muy complicado, muy difícil para la familia y no se le construyó nada y supuestamente hay un programa de emergencia, que en los papeles, a los dos días corresponde resolverlo, pero eso no pasa” (Trabajadora Social. 14/07/05).

Veamos otro ejemplo:

Amalia vivía en su casa 162 de la manzana 3 en la Villa 20 del barrio de Lugano hace 23 años, y fue censada por la entonces Comisión Municipal de la Vivienda en los distintos relevamientos realizados durante esos años. Tiene un hijo con problemas psiquiátricos y que ejerce violencia física hacia ella, por lo que tuvo que pedir intervención a la justicia, la cual ordenó la internación compulsiva del joven en el hospital. Debido a esta situación Amalia tuvo que abandonar provisoriamente su vivienda en resguardo de su seguridad y se mudó provisoriamente a la casa de una vecina. Cuando intentó volver a su domicilio el IVC había afectado su vivienda a un Programa de Loteo y empleados de ese organismo le prohibieron el ingreso a su domicilio, informándole que le sería adjudicado otro lote, dentro del mismo asentamiento y con carácter definitivo. Posteriormente el IVC y Amalia suscribieron un 'Acta de Compromiso' a efectos de adjudicar y relocalizarla en otro inmueble, comprometiéndose a la confección del proyecto de obra y a la provisión de los materiales para la construcción definitiva de la vivienda. Sin embargo, el IVC demoró casi dos años la ejecución de las obras argumentando que se debió a la falta de mano de obra fundada en la indisponibilidad de materiales de construcción. Luego se sucedieron nuevas demoras motivadas en la negativa de los ocupantes de lotes linderos a desalojar la franja de terreno perteneciente a Amalia. Hasta el momento Amalia continúa residiendo en la casa de su vecina sin un lugar para vivir.

El tiempo así, aparece representado como una variable importante de merecimiento o legitimación de demandas. Demostrar el “tiempo en la villa”, es uno de los criterios de clasificación estatal para el merecimiento de una vivienda nueva. Los requisitos para acceder a un inmueble exigen una antigüedad en la villa y a su vez que la misma sea constatada mediante comprobantes que lo certifiquen.

Observemos el caso de la “Operatoria de Renovación Urbana” implementada en el año 2007 en el NHT Zavaleta, en el marco del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y NHTs. Para adquirir una vivienda nueva en el complejo habitacional que se hallaba construyendo el IVC se solicitaba –entre los requisitos exigidos- poseer CAP (Certificado de Asentamiento Precario), que paradójicamente, fue otorgado a la población por el gobierno militar de la última dictadura. A su vez se

requería residir en forma permanente en ese barrio y que toda la familia esté censada en los relevamientos de los años 1999 y 2002. Los habitantes buscaban entre sus papeles amarillos aquel comprobante que legitimaba la antigüedad en el barrio, los documentos de identidad de todos los familiares que certificaban su domicilio en la villa, e incluso -como muchos no los encontraban- buscaban papeles de censos realizados en años anteriores, o cuando habían sido trasladados en el año 1969 de otras villas. Algunos incluso que ya no vivían más en ese barrio, utilizaban esa documentación vieja para demostrar su residencia y como estrategia para acceder a una vivienda nueva.

De este modo, el comprobante del censo se constituye en un recurso para legitimar la antigüedad en la villa y acceder entonces a una vivienda. Al respecto Antonádia Borges (2003) ha trabajado sobre la importancia que adquiere el *tempo* como variable de merecimiento de una vivienda en las relaciones entre habitantes de barrios informales de Brasilia y funcionarios del gobierno. El *tempo de Brasilia* – categoría de clasificación estatal que refiere a los años vividos en la capital– opera como principio organizador de la distribución de lotes. En este contexto, “tener tempo de Brasilia” -y, en consecuencia, derecho a acceder a un lote- implica no solo haber vivido allí varios años sino, fundamentalmente, tener capacidad de demostrar, mediante documentos, haber soportado, año tras año, amarguras de todo orden. Borges señala que los individuos pasan a tener *Tempo de Brasilia* cuando aprenden a manipular las fórmulas que el gobierno supone emblemáticas y fidedignas del modo de vida de la población. En este mismo sentido, hay villas en la ciudad de Buenos Aires que no fueron reconocidas oficialmente por el Estado (y son denominadas como “nuevos asentamientos urbanos”). Sus habitantes fueron percibiendo la importancia de tener “tiempo en la villa” para hacer valer su permanencia en el lugar, a medida que estos argumentos comenzaron a adquirir importancia para demostrar el tiempo de residencia en la ciudad, como forma de demanda de visibilidad ante los organismos estatales para lograr ser enmarcados en las políticas habitacionales que se implementan para el resto de las villas²⁴¹.

²⁴¹ En el caso de la Villa Rodrigo Bueno fueron percibiendo la importancia de tener “tiempo en la villa” a medida que estos argumentos adquirieron visibilidad en el plano judicial más que en el político estatal. Al incorporar estas reglas de juego político y judicial, los habitantes comenzaron a valorizar los testimonios de las personas con mayor antigüedad, aquellos que podían comprobar con la misma precariedad de su existencia la ardua tarea de “conquistar” esos terrenos vacantes. En contraste con el carácter personal que adquiere el tempo de Brasilia, para los habitantes de Rodrigo Bueno estos testimonios contribuyen a legitimar la demanda de la totalidad de la población. Cada familia guarda además, sus “pruebas personales” de estar allí; comprobantes de censos y relevamientos, facturas de compra de materiales de construcción, entre otras, como pruebas del “tiempo de la villa” (Yacobino, Carman, Lekerman; 2011).

La amenaza como práctica de deshumanización: el caso de las demoliciones

A la vez que el Estado implementa las políticas habitacionales, las cuales aparecen normalizadas mediante los programas de urbanización en las villas, hay un espacio de acción discrecional que produce efectos directos en la vida cotidiana de los habitantes, donde muchas veces el maltrato y la amenaza constituyen las formas de dominación y el *modus operandi* de la institución.

Como mencionamos, el Programa de Reordenamiento Parcelario supone la regularización de las viviendas afectadas al loteo sobre lo construido por sus habitantes. Esto implica que las casas donde residen desde hace años se encuentren sujetas a las modificaciones que impulsa el Estado. Por ejemplo, demoler parte de la vivienda o reducir las medidas del inmueble cediendo unos metros. Estas microdecisiones administrativas sustentadas en dicho programa, si bien se enmarcan en la normativa vigente, abren un campo de acción donde entran en juego prácticas consuetudinarias de los agentes que trabajan en el IVC.

Los funcionarios y empleados de ese organismo despliegan entonces rutinas que resultan ser –en su mayoría- discrecionales, como relocalizar familias en viviendas que presentan peores condiciones habitacionales – inmuebles pequeños, inundables, etc.-; realizar reubicaciones provisorias en viviendas extremadamente precarias, o a través de subsidios habitacionales para alquilar en piezas de inquilinatos en villas u hoteles; y construir inmuebles sin terminar (debido a la forma discrecional en que se entregan los materiales o por falta de presupuesto, o incluso por el cambio en la gestión política)²⁴². Todo ello a su vez suele implementarse mediante el maltrato y las amenazas de algunos funcionarios. Una empleada de ese organismo manifiesta:

“ Si yo tengo una realidad de vivienda y me dicen bueno mudate y en seis meses viví con tus viejos porque te vamos a construir una casa, una cosa es planteado así, y otra cosa es que venga alguien y te diga: firmá acá, mañana te mudás y fijate si encontrás un alquiler, ¿entendés? Te damos un subsidio de \$ 200 por

²⁴² Muchas obras de construcción que se inician pueden paralizarse ya que la ejecución de las mismas se produce en virtud de la red de relaciones sociales que se tejen entre los funcionarios políticos y las personas que habitan en los barrios.

mes. Y no vas a encontrar nunca una posibilidad, un alquiler con garantía y demás. Hay distintas formas de hacerlo (...) un arquitecto puede decirle, bueno, andate porque yo quiero tener el terreno libre para trabajar, y ya está y se fue. Y otro te puede buscar la forma de bueno, empecemos por acá y mientras pueden estar viviendo en esta parte de la casa, hacer la construcción de tal manera que implique que la familia puede seguir viviendo. Sentarse con la familia y saber que quiere, trabajar en base a la necesidad y las ganas de la familia. Son formas y formas de hacerlo. Pero en otros casos, se da así, de forma absolutamente violenta. Es mucho maltrato, es muy... no sé, hay una cosa así, yo creo hasta una perversión te diría, de cada uno de disfrutar eso, de mirá lo que te digo y te estoy haciendo mierda y lo disfruto (...) no hay nadie que pueda llegar a hacerle un quilombo porque trata mal a una familia...no los toca nadie” (Trabajadora Social del IVC).

Estas prácticas y costumbres habituales son recreadas constantemente por la propia organización de la institución y por los empleados que la integran, cuyas acciones administrativas afectan directamente la vida cotidiana de las personas. Como señala Zygmunt Bauman “...otro de los efectos del contexto de la acción burocrática es la deshumanización de los objetos sobre los que actúa la burocracia” (1989: 133). Las acciones de los empleados administrativos aparecen como hechos banales y por lo tanto, triviales, burocráticos y cotidianos (Agambem, 2000:79). Estas prácticas pueden observarse también en las demoliciones mismas, las cuales son utilizadas –en su mayoría- como amenazas para lograr que la población que se resiste a los planes oficiales sea desplazada. De este modo, las demoliciones efectuadas por la acción estatal muchas veces producen el agravamiento de las condiciones de vida de las personas, obligándolas a abandonar sus lugares de residencia.

Observemos el ejemplo de una manzana de la Villa 1-11-14 que el IVC quiso afectar para su “liberación”, en el marco del Plan de Urbanización. Sus habitantes, en contraposición al proyecto oficial se resistían, proponiendo para ello un modelo de urbanización alternativa, menos costoso y superador de ciertos aspectos expulsivos de muchas de las familias que ocupaban la manzana. El proyecto contemplaba una propuesta de loteo, mejoramiento de las viviendas, valuación de los terrenos y posterior venta a sus actuales ocupantes. Sin embargo, los habitantes fueron víctimas de

amenazas y una actitud intimatoria para que aceptaran el programa oficial de urbanización. Día por medio funcionarios de ese organismo recorrían la manzana presionándolos para que aceptaran las viviendas nuevas o -en su defecto- se *relocalizaran* en otras viviendas libres, bajo la amenaza de desalojo y demolición de sus viviendas. Las viviendas de algunas familias que aceptaron irse fueron demolidas inmediatamente afectando a las linderas, sin tener las mínimas precauciones y corriendo riesgos de derrumbe (esto se materializó en fisuras, rajaduras y grietas de las paredes, medianeras y techos), A su vez los escombros, chapas, vidrios, hierros, chatarra y otros materiales no eran retirados por el poder local como forma de amedrentamiento²⁴³.

Este es un modus operandi reiterado que incluso se implementa en casos donde no hay una negación explícita de mudarse por parte de los habitantes, pero que forma parte de la desidia institucional, realizando demoliciones improvisadas y sin medidas de seguridad (demoler viviendas que compartían los techos de otras, sin repararlos o dejar paredes y techos al descubierto, acumular los escombros por años, romper caños o dejar cables eléctricos sueltos, incluso derribar viviendas por equivocación):

José del NHT Zavaleta se había ido a trabajar, su vivienda no estaba afectada para relocalizarse aún. Cuando llegó su vivienda no estaba, solo se veía lo que contenía por dentro al descubierto, sus camas, la cocina, el horno de barro, sus placares. Todo había quedado bajo los escombros.. Cuando fue a reclamarle a la arquitecta del IVC, ésta le pidió disculpas y le manifestó que se habían equivocado.

La práctica de la demolición como extorsiva aparece normalizada como parte del programa de urbanización. Una vez que una familia es trasladada a otro inmueble, el personal del IVC inmediatamente derriba la vivienda a fin de que no sean “usurpadas”. Como si en ese hábitat no hubiese habido existencia, y descarnadamente se quita aquello construido durante toda una vida.

De este modo, las demoliciones actúan como un proceso de deshumanización de la población al mismo tiempo que una banalización del sufrimiento, sustrayéndoles toda

²⁴³ Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Resolución nro. 3203/04.

humanidad posible, como prácticas en estado de excepción (Agamben, 2000)²⁴⁴ que no pueden ser entendidas en términos de ley y transgresión, sino que se expresan en prácticas que se encuentran simultáneamente dentro y fuera de la ley (Das, Poole, 2008).

Lo ilegible de las políticas públicas

Como sostienen Auyero y Swistun (2008) la confusión y la incertidumbre raramente han tenido un lugar importante en el análisis de los científicos sociales y en las descripciones etnográficas. Sin embargo, son constitutivas en la implementación de las políticas públicas. La incertidumbre es también producto de una “labor de la confusión” (Ibid. 2008) generada a veces sin intención, pero muchas otras se producen retaceando la información como parte del manejo de la cosa pública. La ilegibilidad entonces, como condición de ambigüedad, es caracterizada por ciertos dominios creados por el Estado (Das, Poole 2008) mediante el control y la coerción y forman parte de las costumbres consuetudinarias de la institución.

La incertidumbre frente a la ley, el desconocimiento sobre la posibilidad de acceder a determinado beneficio (o el conocimiento de la arbitrariedad del Estado para otorgar el mismo), la falta de participación de los beneficiarios de los distintos programas, la información confusa, contradictoria e imprecisa por parte del poder local, provoca por un lado, la mayor discrecionalidad de los organismos que implementan las diferentes operatorias de vivienda (irregularidades en las adjudicaciones, demoras en las construcciones, exclusión de los beneficiarios, ilegibilidad de los censos y listados de beneficiarios, desplazamientos poblacionales, etc.) y por otro, genera que muchas familias en determinadas circunstancias se resistan a la implementación de determinados programas habitacionales.

Estas arbitrariedades producidas diariamente en el encuentro cotidiano entre los agentes estatales y los habitantes no siempre son visibilizadas. Hay un espacio de acción

²⁴⁴ Agamben (2000) plantea la soberanía y la excepción mediante la figura del *homo sacer*, una figura de la ley romana arcaica, como encarnando la “nuda vida”, para repensar al ejercicio de la soberanía no sobre un territorio dado, sino sobre la vida y la muerte. El *homo sacer* –como reencarnación de la nuda vida- es para el autor, la persona a la que se puede dar muerte, pero no puede ser sacrificada, está por fuera de la ley divina, y puesto que aquél que lo mata no puede ser acusado de homicidio, está también fuera del alcance de la ley humana.

ejercido por el poder estatal que retacea la información diciéndoles a la población “*firmá acá que mañana te vas*”, o sin firmar papel alguno les argumentan que “*tienen que irse porque mañana empieza la obra*”, o mediante información confusa les indican “*tengo una orden te tenés que ir*” y al rato les informan “*no, me dijeron que al final te tenés que quedar*”²⁴⁵. Estos discursos deshumanizantes se convierten en un recurso político, manipulando la ambigüedad de ciertas categorías y símbolos socialmente disponibles.

De este modo, la falta de información producida a través de la *labor de la confusión* se convierte en un recurso estatal para el diseño y la gestión de políticas que tiene como resultado operatorias deficitarias que no garantizan el logro de los objetivos propuestos. Es decir, difícilmente pueda diseñarse un programa adecuado a la realidad que se pretende modificar, si ésta se desconoce y, por otro lado, existe una imposibilidad material de poner a disponibilidad de los beneficiarios información que ni siquiera ha sido producida, ni considerada al momento de implementar las distintas operatorias de vivienda.

Por otra parte el poder político transcurre, pasa, ocupa y abandona oficinas y mediante las rutinas burocráticas se “pierden” expedientes, cambian las normativas que raramente son informadas a los habitantes, muchas notificaciones del Estado no llegan a destino, y se produce una ausencia de controles sobre decisiones administrativas. **Todos estos son obstáculos para acceder a una vivienda, creando sospechas de la población entre el lugar de la ley y su aplicación y ensanchando así las márgenes de incertidumbre.**

Redes de relaciones sociales para acceder a una vivienda

Desde que comencé a realizar trabajo de campo, cotidianamente la población que solicita acceder a una vivienda narra historias atravesadas por la discrecionalidad en los procedimientos de adjudicación de inmuebles y cómo permanentemente empleados del IVC burlan las normas jurídicas escritas, apelando al juego de interrelaciones que mantienen con dirigentes barriales y los habitantes. Si bien las normas prescriben el

²⁴⁵ Estas expresiones comúnmente expresadas por los habitantes cuando efectúan sus denuncias ante mi lugar de trabajo también se hacen visibles en las reuniones mantenidas entre los agentes estatales y los habitantes durante las cuales puede observarse la distancia entre lo dicho y lo que se inscribe, o bien entre la oralidad y la escritura.

acceso de un determinado sector de la población, se ven beneficiados –en gran parte– aquellos que se encuentran inmersos en una red de relaciones personales:

María habita en la casa 420, manzana 10, de la villa 1-11-14. Permanentemente sufre los abusos de una persona que dice ser el presidente del barrio. Le exige el pago de \$ 500 para permitirle acceder a una vivienda edificada por la CMV, aprovechando su vinculación con el ex Gerente de Promoción Social Urbana de ese organismo, quien concurría a su casa a tomar café. María afirma que fue obligada por esa persona a pagarle \$ 500, pero como sólo pudo abonarle \$400 la golpeó en la mano izquierda y le rompió el dedo a su esposo, lo hizo poner preso al retenerle citaciones que le había mandado el Juzgado de Instrucción, amenazándolo luego con sacarle la casa y cortarle la luz²⁴⁶.

Muchas veces en la trama de estas interrelaciones, la violencia o amenaza resultan ser moneda corriente para obtener ciertos beneficios. O bien, hay otras situaciones que se producen cuando los habitantes realizan el trámite administrativo para la adjudicación de inmuebles siguiendo los pasos que exige la normativa, pero sin embargo les es exigido un canon para “figurar” en los listados y adjudicarle “irregularmente” un inmueble:

Estela vive en el NHT Zavaleta desde que nació, sus padres vivían ahí desde 1968 y pasaron por todos los censos realizados por la CMV. En el año 2005 el Instituto de Vivienda los inscribió para acceder a viviendas nuevas que se estaban realizando en el barrio. Sin embargo, no salió sorteada –cuando cumplía todos los requisitos legales y administrativos para hacerlo– argumentando que no era titular del inmueble. Estela cuenta que en un solo censo no figuró porque la asistente social que lo hizo en ese momento se quedó sin formularios, le dijo que volvería y nunca más lo hizo. Cuando se presentó en las oficinas del organismo situadas en el barrio una asistente social, le dijo que si le daba \$ 500 iba a figurar en el listado de preadjudicatarios y con otros 500 pesos le iban a dar la llave de un departamento. Esto se lo denunció a la

²⁴⁶ Relatos de una vecina en el marco de las denuncias efectuadas en la Defensoría del Pueblo (Actuaciones nros. 1645/96 y 2224/96).

encargada de la operatoria, quien le dijo que “no podía ser, que ella sabía con la gente que trabajaba”. Agrega que ello ocurrió la semana anterior a cobrar su sueldo y que no contaba con dinero en ese momento. Solicitó reiteradas entrevistas con funcionarios del organismo pero Estela sigue habitando junto a sus doce hijos en el núcleo habitacional. (9 de noviembre de 2010).

Por otro lado, los mismos empleados del IVC diferencian la labor cotidiana del organismo para atender la emergencia en los barrios de aquellas personas que ingresan al circuito administrativo. Así distinguen entre el personal técnico (trabajadores sociales, sociólogos, arquitectos) y un sistema “paralelo” que es manejado por los cargos jerárquicos del organismo y los delegados o juntas vecinales de las villas:

“En el IVC hay dos esferas que trabajan la emergencia, una que es la formal, es la que trabajamos nosotros, a través del área técnica y del área social, desde la presentación de la nota por mesa de entradas, el seguimiento, el informe social, la evaluación, el relevamiento técnico, etc. y hay otra parte que se maneja mucho más independientemente, que depende directamente del gerente nuestro, que supuestamente atiende la emergencia, pero que la maneja, no sé, entre comillas irregular. Es decir, a nosotros lo que nos pasa en general, es que no podemos dar cuenta de esos laburos, porque no los conocemos, porque en muchos casos no tenemos intervención directa, tenemos una intervención mucho más tardía sobre eso (...) algunos delegados tienen llegada directa a la gerencia. Mucha más llegada que la que podemos tener nosotros. Es decir, nosotros podemos evaluar un caso como de extrema emergencia y puede ser que se demore la firma del gerente, y que por encima estén diez casos de los que presentan los delegados. Así que a nosotros nos cuesta todo el tiempo, una lucha entre la urgencia de él, que tiene que ver en general, con cubrir esto, con tranquilizar a algunos delegados y los laburos que tenemos nosotros (...) yo lo que siento es que todo el tiempo estamos tratando de frenar la pelota, todo el tiempo le estamos diciendo a la gente, bueno nosotros trabajamos desde el Instituto, hay gente que trabaja acá, que forma parte del Instituto pero no es el laburo formal que debería hacerse, todo el tiempo estamos tratando de separar estas cuestiones (...) así como sos la cara, o la parte visible de un montón de

políticas que son una cagada, y que son absolutamente nefastas, tenés posibilidad de brindarle otra cara a la gente de lo que es una institución pública y una trabajadora municipal” (Entrevista realizada a una trabajadora social del IVC).

La política habitacional entonces se implementa mediante dos sistemas paralelos que forman parte del “cómo hacer las cosas” y del trabajo diario de la institución: uno basado en procedimientos burocráticos que llevan a cabo los empleados y que se relacionan con un sistema de reglas jurídicas escritas, y otro que se apoya en la red de relaciones entre funcionarios y delegados de las villas. Este segundo sistema, parece prevalecer sobre el otro, apelando a las prácticas que se basan en el hecho de que para poder alcanzar ciertos derechos debe ingresarse a la trama de relaciones²⁴⁷.

El acontecimiento como expresión de las políticas

Un evento o acontecimiento adquiere sentido en un contexto determinado, y es donde se condensa y muestra todo lo que se oculta en las políticas. En este sentido, las diferentes “tomas” de viviendas que se producen en las villas y complejos habitacionales (o incluso lo que sucedió en el conocido suceso del Parque Indoamericano en el mes de diciembre de 2010)²⁴⁸, se convierten en escenarios que parecieran ser preparados para que se efectivicen estos eventos. Una empleada del IVC así lo manifiesta:

“Por ahí tienen que adjudicar departamentos, hay veinte departamentos para adjudicar, y a un delegado le dan la posibilidad de que meta diez familias, y al otro le dan la posibilidad de que meta cinco. Y obviamente que vas a generar quilombo, y el otro queda en otra situación y eso genera caos...ahí explotó ese fue el momento que para mí se hizo visible todo ese caos, para mí fue super simbólico del trabajo de la gestión, ese día (refiriéndose a la toma de departamentos de una villa) se mandó a todo el grupo de contratados, no fue

²⁴⁷ Sobre estos nos extenderemos en el capítulo V.

²⁴⁸ El 7 de diciembre de 2010 un grupo de personas ocuparon el Parque Indoamericano. Ello trajo como consecuencia el desalojo forzoso, la represión, violencia y muerte de algunos de los ocupantes por parte de las fuerzas de seguridad. A raíz de estos hechos surgieron discursos xenófobos y discriminatorios por parte del gobierno Local hacia la comunidad migrante, vinculando a las personas de origen extranjero con la delincuencia y el narcotráfico.

gente de planta. Toda la gente de planta mágicamente ese día tenía apagados los handys y fue tenso...”

Estos eventos expresan manifestaciones de las políticas basadas en una red de relaciones personales en las que para acceder a una vivienda debe apelarse a esas relaciones, visibilizándose así el lado oscuro de la urbanización. Ello fue expresado claramente por una delegada de una villa:

“la que estuvo con todo esto (refiriéndose a las usurpaciones de los edificios de la Villa 1-11-14) es Sandra de la manzana 3, ella está con el otro delegado, ellos estaban con la asistente social y los gerentes (C.T. y P.C) en la ocupación. Ellos después están con la compra de los departamentos. Pero esto fue todo preparado para hacerle un boicot al nuevo gerente que nadie lo quiere. La otra vez en el 2004 lo organizó T.L. (gerente anterior). Pero no fue como dicen en los medios, no fue a la madrugada, fue el lunes al mediodía y la policía no hizo nada. Los que tomaron son todos delincuentes y son familiares de esta Sandra. La otra vez ella misma estuvo con la toma de Bonorino y Polideportivo y vendieron todos los departamentos ...Dicen que esto empezó cuando el IVC junto con la empresa pusieron a dos familias de la villa 17 y ahí estalló todo. Yo tengo pruebas de que la policía los ayudaba a sacar las cosas de los camiones... la policía los ayudaba a guardas las cosas, la delegada del comedor habló con los policías les dijo que se metan porque no iban a tener el departamento... a mi me duele mucho que nos digan que nosotros cometimos un delito pero ellos (IVC) todo el tiempo están cometiendo delitos...nosotros estamos viviendo mal, hace 24 años que le estoy pidiendo una solución al IVC y no me la dieron nunca” (Delegada de una manzana en la villa 1-11-14).

Estos escenarios -además de visibilizar el funcionamiento de las políticas habitacionales que se implementan en las villas- también se convierten en formas de expresión del accionar estatal cotidiano en el otorgamiento de viviendas sociales. Estas últimas terminan convirtiéndose en un objeto de intercambio y circulación entre los funcionarios públicos y los habitantes de los barrios.

A modo de cierre

Las situaciones etnográficas nos permitieron comprender la diferencia entre lo que las personas piensan y hacen y lo que en verdad hacen. Ello a su vez fue posible revelarlo observando los procesos y las prácticas estatales que pueden reconocerse a través de los efectos de las políticas habitacionales en la vida cotidiana de los habitantes de las villas de emergencia. En este sentido, si el Estado es un conjunto de prácticas y procesos, y sus efectos son los que producen las políticas públicas y las relaciones que se crean en torno a ellas, fue importante entonces seguir las pistas de esas prácticas y efectos y desenmascarar las políticas que aparecen bajo formas normalizadas pero que tienen un papel dominador hacia la población y sus territorios.

Nuestro interés en este capítulo fue analizar de qué manera las microdecisiones administrativas –demoler viviendas, relocalizar, mejorar y/o construir inmuebles,- si bien se enmarcan en la normativa vigente, abren un campo de acción donde los agentes estatales actúan discrecionalmente hacia la población que ingresa al circuito administrativo de acceso a una vivienda de interés social, instaurando la deshumanización y banalización del sufrimiento de las personas, a través de versiones descarnadas del cuerpo, la precariedad y la transitoriedad. Asimismo, en el encuentro cotidiano entre los agentes estatales y los habitantes de las villas se evidencia el papel opresor del Estado y como éste es experimentado por la población a través de la amenaza, el maltrato y la incertidumbre.

Por último, hemos explorado que el trabajo cotidiano del IVC se basa en la interrelación entre un sistema basado en procedimientos burocráticos que pertenecen al universo de reglas jurídicas escritas y un entramado de redes de relaciones que son las que organizan y sostienen las prácticas y lógicas políticas de la institución. En este sentido, en el próximo capítulo profundizaremos el análisis de este entramado de relaciones, identificando los diferentes grupos y las formas que adquiere el *habitar* a partir de un caso en particular de una villa de emergencia.

Capítulo V

Mauss revisitado: una lectura del habitar en una villa desde los clásicos

En este capítulo nuestro interés es profundizar el análisis -mediante un caso particular- acerca de las rutinas y procedimientos de acceso a una vivienda de interés social (analizadas en el capítulo anterior), basadas en las relaciones entre diferentes grupos políticos y sociales interesados en el acceso a una vivienda, que organizan y sostienen estas prácticas. Desde este abordaje indagaremos como estos grupos actúan de acuerdo a sus posiciones sociales, construyendo estrategias y límites de acción, prescriptos por una particular configuración que les confiere el Estado. De este modo analizaremos un programa de urbanización y construcción de viviendas en la Villa 1-11-14, del barrio de Bajo Flores de la Ciudad de Buenos Aires, implementado por el IVC, tratando de identificar las relaciones de “dependencia”, “reciprocidad” y “personalizadas” entre los diferentes grupos y cómo estas develan las formas de acceso a una vivienda.

Como describimos anteriormente, las políticas públicas pueden ser leídas como textos culturales y formaciones discursivas que funcionan legitimando las voces hegemónicas por sobre otras tantas miradas en torno a procesos sociales vigentes. En este sentido, nos interesa analizar –siguiendo a Wright (1998)²⁴⁹- de que manera el concepto mismo de “vivienda social” está siendo usado políticamente por una diversidad de campos y actores sociales.

Tal como describimos en el capítulo II, la tradicional política de vivienda que se implementó desde el Estado y que fue replicada por el IVC se basó en las denominadas “viviendas Fonavi”, es decir “viviendas de interés social” construidas a través de grandes complejos urbanos con el propósito de albergar a las clases asalariadas. El conjunto urbano fue entonces constituido como el emblema del progreso y ascenso social, y como símbolo del derecho a la vivienda garantizado por el Estado (Girola,

²⁴⁹ Susan Wright (1998) habla de *politización de la cultura*, para referirse a cómo este concepto ha sido usado por la antropología clásica y reapropiado por los “decision makers” (políticos quienes toman decisiones) en la sociedad contemporánea. Analiza con qué efectos lo han usado éstos en función de sus propios intereses y diferentes campos.

2008). Asimismo, este modelo cumplió con los requisitos indispensables como para legitimar un Estado Capitalista sostenido en la industria de la construcción, generando alianzas y compromisos con las empresas constructoras e incidiendo en la reproducción de la vivienda que se le subsidia, a manera de salario indirecto, a la población (Lacarrieu, 1993).

Las viviendas sociales, desde este campo, se habían construido en torno a una modalidad propia del orden social imperante, basado en la “conquista de la propiedad”, asignándole valores de moralidad, esfuerzo familiar y como aspiración a la “vivienda digna” (Ibid, 1993). Como señala Lacarrieu, este modelo no solamente ha sido propiciado por los programas gubernamentales sino que la “cultura del Fonavi” se ha “metido en la piel” de la gente como la aspiración a la vivienda digna, y en consecuencia, a la “casa propia”. Extrapolando el ejemplo que trabajó la autora sobre los conventillos de La Boca, podríamos decir, que la villa se ha constituido como la cara opuesta a dicho concepto de “vivienda”, con cargas valorativas construidas en torno a “lugares caóticos”, “usinas del miedo” y “transitorios”. En este sentido, el “ascenso social” les permitiría acceder a las viviendas de monoblocks constituidas como un “orden legitimado”, en contraposición a la “ilegitimidad” de las villas.

Podríamos decir que, de algún modo, se ha naturalizado la idea de “vivienda social” concebida sobre la base de una “dignidad”, moldeando así comportamientos sociales que provenían de un ideario de aspiración social a alcanzar, acorde a una “clase media”.

La “vivienda social” se ha cimentado como un proceso activo de construcción de significados y campo de disputa (Wright, 1998). Así los diferentes actores involucrados en la implementación de políticas habitacionales reproducen los sentidos desde los cuales se definió el “acceso a una vivienda digna”, delimitando una única forma de concebir a la vivienda social y eludiendo las heterogeneidades de situaciones propias del habitar.

Nos proponemos analizar las diferentes representaciones que adquiere el *habitar* en las villas de emergencia para los pobladores, en contraposición a formas de concebir éste para los agentes estatales. Se intentará demostrar que la “vivienda social” no es simplemente una vivienda social: es la vivienda ocupada, negociada, adjudicada, tomada en posesión legal, escriturada, prestada, robada, alquilada, vendida. Parece tratarse entonces, de una historia de variación continua: las personas van y vienen, pasan de la ilegalidad a la legalidad, y viceversa (Borges, 2004).

El trabajo de campo realizado nos ha llevado a considerar que la diversidad que adquieren las formas de habitar se relaciona con las diferentes formas de relacionarse con el Estado. Mientras unos reclaman con su cuerpo, otros lo hacen a través de los líderes locales, **algunos “dan” porque tienen un empleo en la política** y otros realizan el trámite administrativo. La “vivienda” se constituye pues, en un *objeto de intercambio* que circula entre los funcionarios estatales, líderes políticos y la población que habita en dichos barrios.

En esta línea de análisis, el trabajo etnográfico nos permitió develar que las prácticas vinculadas con la construcción y adjudicación de viviendas sociales, y con las urbanizaciones en las villas de emergencia revelan que el acceso a una vivienda se produce en virtud de la posición que ocupan las personas dentro de una villa y de las redes de relaciones que se tejen.

La política habitacional como campo de dominio y relaciones de poder

La definición del contenido de la política de radicación²⁵⁰ y su implementación en la Villa 1-11-14 -barrio marginal de Bajo Flores- no ha sido unívoca, sino el resultado de un proceso de tensiones y disputas entre los actores interesados –agentes estatales y la comunidad del barrio- en el que se entrecruzaron diversas concepciones, estrategias y expectativas con relación a la ocupación del espacio urbano y las modalidades de intervención.

El surgimiento de esta villa, data de la década del '40. Se asentó en terrenos vacantes ubicados en la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires, alejados de los centros urbanos y en su mayoría inundables y contaminados. La ocupación y saneamiento de estos terrenos -de propiedad del IVC- fue progresiva, caracterizándose por la ausencia de planificación u organización previa. Sus habitantes encontraron formas propias de reemplazar al Estado y ordenar su propio entorno. Diseñaron sus construcciones; sus vías de comunicación; trazas y accesos, dibujando, de este modo, una nueva fisonomía urbana, acorde a sus prácticas culturales, distintas de la cuadrilla tradicional que caracteriza al resto del entramado urbano.

²⁵⁰ Recordemos que la *radicación*, consiste en el reconocimiento del Estado de la irregularidad como un fenómeno de desarrollo urbano que debía ser incorporado en la agenda urbana a través de políticas de regularización, planteando así el Plan de Urbanización – apertura de trazas, liberación de manzanas, fraccionamiento de lotes, regularización dominial, etc.- para transformar las villas en “barrios” e incorporarlas al resto de la trama urbana, regida por el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires.

A través de la ejecución de la operatoria de urbanización del barrio por parte del Estado podemos develar las redes de relaciones sociales entre los actores –funcionarios del IVC, dirigentes políticos y habitantes del barrio- que participan de estas prácticas donde la *vivienda de interés social* se constituye como un objeto de intercambio en constante circulación, encarnándose obligaciones sociales que vinculan a los habitantes del barrio y al Estado en una densa red de relaciones de dependencia y reciprocidad.

Hasta mediados del año 2000, los habitantes de la Villa 1-11-14 eran presididos por un dirigente político (residente del barrio) que se autodenominaba y era reconocido por los funcionarios del Estado como el presidente del barrio. Este supuesto “representante” comenzó a ser cuestionado por los propios vecinos de la villa, especialmente cuando se evidenció que la entrega y la adjudicación de viviendas construidas por la entonces Comisión Municipal de la Vivienda eran otorgadas arbitrariamente por dicho dirigente y por los funcionarios públicos. Un ejemplo de ello fue la construcción de dos conjuntos habitacionales urbanos (Barrio Rivadavia II y Barrio Presidente Illia) dentro de la villa, que si bien fueron supuestamente pensados para mejorar las condiciones de habitabilidad de la gente del barrio, terminaron teniendo otros destinos. Por ejemplo para el Barrio Rivadavia II se destinaron tan sólo el 10 % para los vecinos de la Villa del Bajo Flores ²⁵¹.

Así lo detalla una vecina del barrio:

“ ...la villa viene estando representada por una sola persona... la CMV empezó a construir departamentos, la gente sabía ya que como de costumbre, siempre estaba el mismo presidente –él llamado presidente-, que tomaba los departamentos y elegía a quiénes les daba y a quiénes no. La gente se cansó de esto, y por lo tanto empezaron a reunirse todos y a elegir un representante por manzana... no sé quien lo eligió... estuvo desde siempre. Siempre fue, digamos el matón... la gente le tenía miedo. Pero ya pasaron tres entregas de viviendas y siempre tomaba las decisiones...sigue paralelamente a esto porque está avalado por todos los funcionarios. Es un puntero político que viene de años, trabajando en conjunto, viste?. No con

²⁵¹ Informe realizado por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. 30 de Octubre de 2000

esta gestión sino con la anterior...” (Entrevista a Estela, vecina de la villa 1-11-14, 7 del noviembre de 2000)²⁵².

La relación entre funcionarios de la entonces CMV y el “representante” del barrio deja entrever que la entrega y la adjudicación de viviendas se organizaba concentrando el propio Estado una plétora de poder en una sola persona, y utilizando como instrumento de dominio la amenaza hacia todos los habitantes del barrio. Muchos vecinos señalaban que este sujeto se encontraba permanentemente armado. La CMV lo nombraba como representante ante las empresas de servicios públicos -por lo cual cobraba un canon- y lo asignaba como responsable de la seguridad de las viviendas que se encontraba construyendo ese organismo junto con las empresas constructoras. |

“ maneja (el representante) la vigilancia en los departamentos. Todo lo que tenga que ver con la vigilancia dentro de la villa la maneja él. Porque el tipo maneja armas. No es un tipo común y corriente que se dedica a ser presidente y su objetivo es ayudar a la gente, no al revés... Debe haber algo oculto porque no lo sacan. Debe haber algo que sabe, cosas que hicieron en conjunto, y que si hoy lo sacan a él, el tipo los amenaza, algo debe haber” (Estela, 7/11/00).

El espacio de acción que le fue conferido al dirigente político del barrio habilitó un amplio campo de dominio que no solo se manifestó en una determinada política de vivienda, sino en la propia organización social y política del barrio. Esta forma de hacer política es constituida alrededor de un universo de relaciones personales, prescriptas dentro de una red de interdependencias, que reproducen en el *ethos* social del barrio la estructura de la institución –CMV- mediante formas específicas de dominio²⁵³.

En el año 2000 cambió la gestión del organismo, luego de décadas en que los habitantes del barrio se encontraron bajo el arbitrio del dirigente barrial y de los

²⁵²Entrevista realizada en el marco de una investigación llevada a cabo por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

²⁵³ Esta idea es retomada por Norbert Elias cuando analiza la corte y señala que: “no puede entenderse un instrumento de poder sin considerar la estructura del ámbito al que está destinado y a cuyos condicionamientos debe corresponder (...). La corte debe ser estudiada como una estructura de poder que, como cualquiera otra, prescribe al que en ella y a partir de ella quiere gobernar, modos y medios totalmente específicos de dominio. Sin lugar a dudas, la corte constituye por completo la configuración central de toda la estructura de poder, mediante la cual el rey dirige su ámbito más amplio de poder” (1996: 161)

funcionarios de la CMV. Los vecinos de la villa realizaron entonces una fuerte lucha para desarmar la estructura de dominio que se encontraba consolidada dentro del barrio, reivindicando su legítimo derecho a la vivienda. Ellos exigían un hábitat adecuado a través de la representación de los habitantes mediante la presencia de delegados en cada una de las treinta y un manzanas que integran el barrio.

Este reclamo culminó con el dictado de la ley 403, sancionada por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el mes de junio de 2000. Dicha normativa creó el Programa de Planeamiento y Gestión Participativa de la Villa 1-11-14, destinado a elaborar, ejecutar y verificar el Plan Integral de Urbanización del asentamiento en forma consensuada con los habitantes. De esta forma, la ex CMV debió cambiar no sólo de interlocutor válido, aceptando el ingreso de un nuevo actor en escena –El Cuerpo Único de Delegados de la villa²⁵⁴- sino que también los obligó jurídicamente a darles participación a los vecinos en el diseño y en la implementación de un programa de urbanización para el barrio, que aseguraba para todos los habitantes una vivienda digna.

La “vivienda social” legitimada como objeto de intercambio y circulación entre funcionarios públicos y habitantes del barrio

Los funcionarios del IVC –como ya mencionamos- estructuran sus prácticas cotidianas a través de relaciones sociales que son las que han tomado forma y el contenido de la institución. Las rutinas y prácticas burocráticas que llevan a cabo estos actores se basan en que la mayoría de los habitantes de la Villa 1-11-14 no son “dueños de las tierras”, reafirmandose como propietario el IVC. Esto legitima que los individuos del barrio ingresen en una constante *circulación*, sin poder retirarse del circuito jamás.

Los funcionarios del IVC reafirman continuamente que son los propietarios de las tierras a través de una gran cadena de prácticas burocráticas, la mayoría de ellas arbitrarias, tales como demorar el trámite de escrituración de las viviendas; relocalizar a los grupos familiares en inmuebles que presentan peores situaciones de precariedad; demorar las construcciones de viviendas; adjudicar departamentos sin entregarlos u otorgarlos a través de precios onerosos; adjudicar viviendas a “parientes” o “amigos”,

²⁵⁴ Este Cuerpo se encuentra representado por delegados de cada manzana que para su representación legítima deben ser elegidos a través de un acto eleccionario. Entre los requisitos exigidos por el Reglamento Interno, se establece que los delegados deben habitar en el barrio con una residencia no menor a los tres años, no deben recibir sueldo o subsidio para cumplir su función, deben exigir el cumplimiento de lo acordado con las autoridades gubernamentales, etc.

etc. De esta forma, la vivienda se convierte en un objeto de intercambio donde se expresan las obligaciones sociales, estableciéndose así una doble relación en el acto de donar. Como sostiene Godelier (1998) el acto de donar instituye una doble relación entre el que dona y el que recibe, es decir una relación de solidaridad, ya que **el donante comparte lo que tiene, o lo que es, con aquél que dona**, y una relación de superioridad, ya que el que recibe el don y lo acepta contrae una deuda con aquél que se lo ha donado. De este modo el autor va a decir que por medio de esta deuda, se convierte en su deudor y por ello se halla hasta cierto punto bajo su autoridad, al menos hasta que no haya “devuelto” lo que se donó. (Godelier, 1998:25). Asimismo, donar parece instaurar una diferencia y una desigualdad de estatus entre el donante y el donatario, una desigualdad que en ciertas circunstancias puede transformarse en jerarquía. Si esta ya existía previamente entre ellos, el don viene a expresarla y legitimarla. De este modo, dos movimientos opuestos quedan contenidos en un solo y mismo acto. El don aproxima a los protagonistas porque se constituye en reparto y los aleja socialmente porque hace de uno el deudor del otro (Ibid. 1998:25).

Si analizamos los términos empleados cotidianamente por los funcionarios del IVC hacia los habitantes del barrio, como ser *“esta tierra no es de ustedes”*, *“esto no les pertenece”*, *“no pueden hacer lo que quieren”*, *“te di una vivienda y tenés que ceder dos metros”*, *“te doy y tomá”*, *“firmá acá que mañana te vas”*, *“no se lo merecen”*, *“les ofrecemos todo y no lo saben aprovechar”*, observamos que estos argumentos aluden a relaciones de subordinación y deferencia en las cuales dichos agentes estatales refuerzan que los habitantes de la villa tienen una deuda persistente con el IVC. Parafraseando a Godelier, el don puede ser al mismo tiempo un acto de generosidad o un acto de violencia, pero en este último caso, de una violencia disfrazada de gesto desinteresado, ya que se ejerce por medio y bajo la forma de reparto (Godelier,1998:25). Esto puede significar, por ejemplo, que la deuda no sea devuelta y que el equivalente de la “cosa” que le fue entregada se convierta en “propiedad” del donante. Bourdieu describe que “la violencia simbólica es esa coerción que se instituye por mediación de una adhesión que el dominado no puede evitar otorgar al dominante (y por lo tanto, a la dominación) cuando sólo dispone para pensarlo y pensarse o, mejor aún, para pensar su relación con él, de instrumentos de conocimiento que comparte con él y que, al no ser más que la forma incorporada de la estructura de la relación de dominación, hacen que esta se presente como natural” (1999:224)

De modo que, para que la deuda perdure a lo largo del tiempo, debe ser reforzada a través de decisiones políticas y estructuradas a través de prácticas cotidianas. Así lo expresa una empleada del IVC:

“mirá, la verdad yo creo que administrativamente, no hay problemas mayores para escriturar. Yo creo que lo que es de la parte administrativa estaría, y como tantas otras cosas, tiene que ver con una decisión política también de hacerlo. Es verdad que lleva tiempo, porque en algunos casos, por ahí uno, o desde mi lugar sé que el dominio de la tierra es del IVC, pero por ahí, están escriturándolo, y los traspasos son un montón de tiempo (...) Están dadas todas las condiciones desde lo técnico, administrativo, y sin embargo, todavía no se escrituró (...) yo no sé cuál es el interés político, no lo sé. Me imagino que sí, yo creo que ¡vah! (...) Pero también eso independiza a la gente, en cierto punto, de la dependencia con el organismo, así que no sé hasta qué punto hay intereses” (Julia, trabajadora social del IVC. 14/07/05)

Demorar la escrituración de las viviendas o entregar inmuebles precarios que luego requieran de la ayuda estatal son algunas de las principales estrategias que permiten, por un lado, continuar con una relación de dependencia y con obligaciones durables entre el Estado y los habitantes del barrio, y por otro lado, instalar la deuda en el otro habilita al IVC a reforzar las relaciones de poder y jerarquía, generar prestigio e incluso construir a la vivienda como *objeto de negociación*. De esta forma, el propio Estado abre el campo para que los individuos que residen en la villa utilicen sus estrategias permitiéndoles ingresar en el juego del *don* y *contradon*, de modo que la vivienda continúe circulando. Por ejemplo, ocupar terrenos o casas vacías para ser ocupadas o vendidas, cobrar un canon locativo, o vender inmuebles no escriturados. Es decir, la vivienda social se encuentra en constante circulación y atravesada por relaciones sociales de “intercambio”, “reciprocidad” y “dependencia”, convirtiendo el acceso a la misma en algo inacabado; es decir, en una deuda necesaria que se materializa en relaciones concretas que otorgan forma y contenido a la institución.

Obligaciones, intercambio y estrategias

De acuerdo a los ejes que venimos desarrollando hemos acudido a conceptos utilizados tradicionalmente por la antropología para analizar “otras sociedades”, tales como *obligaciones sociales*, *intercambio*, *don*, en tanto nos permiten analizar a la vivienda social como objeto de intercambio en que se encarnan obligaciones y relaciones personales. En este sentido, la disciplina antropológica ha puesto el acento en que las relaciones sociales entre individuos y/o grupos se basan en *obligaciones sociales* que vinculan y asocian a las personas dentro de una comunidad. Por ejemplo, el Estado puede contraer obligaciones a partir del derecho y las normas jurídicas.

Malinowski (1970) ha analizado, a través de la organización económica de una unidad doméstica de los trobriandeses, los intereses y las obligaciones recíprocas entre los individuos dentro de un grupo de parentesco. El autor se ha preguntado en sus trabajos escritos acerca de las Trobriand de qué modo, a través de las relaciones sociales, se descubren mecanismos legales que colocan las *obligaciones vinculantes* en una categoría especial que las separa de otros tipos de reglas consuetudinarias (Malinowski, 1973:54). El autor ha querido demostrar también que toda la estructura de la sociedad de las Trobriand estaba fundada en el principio de *status legal*. Es decir, que los derechos del jefe sobre los individuos particulares, del marido sobre la mujer, del padre sobre el hijo, y viceversa, no se ejercían arbitrariamente ni de un modo unilateral, sino de acuerdo con reglas bien definidas y dispuestas en cadenas de servicios recíprocos bien compensados (Ibid, 1973:61).

A través de análisis del Kula entre los trobriandeses, Malinowski planteó el problema del intercambio como institución, entendiendo al Kula como una forma de reciprocidad intertribal en el cual no solo circulaban collares y brazaletes, sino que eran acompañados por otras compensaciones como los rituales y las ceremonias públicas. Observó que el significado de los objetos que circulaban en el Kula creaba obligaciones precisas, vinculando individuos a través de relaciones recíprocas y relaciones de dependencia.

Marcel Mauss retoma el análisis del Kula y del Potlach y sugiere que pueden ser explicados a través de la observación de otras cosas. En tal sentido, mediante el análisis comparativo de estas instituciones, se interesó en las diversas formas que las sociedades antiguas y contemporáneas adquieren a través del derecho contractual y de las prestaciones económicas, encontrando que en la mayoría de ellas los cambios y los contratos se hacen bajo la forma de regalos. El autor señaló que estos regalos eran en apariencia voluntarios y que estos generaban obligaciones entre las personas. Mauss

planteó entonces que estas formas de intercambio y de prestaciones, constituyen un hecho social total, porque expresan a la vez y de golpe todo tipo de instituciones: las religiosas, las jurídicas, las morales (y dentro de éstas tanto las políticas como las familiares) y las económicas, las cuales adoptan formas especiales de producción y de consumo, o mejor de prestación y de distribución. A esto hay que añadir los fenómenos estéticos a que estos hechos dan lugar, así como los fenómenos morfológicos que estas instituciones producen (Mauss, 1979: 157),

Mauss se centra, a través de dichas instituciones, en el análisis del don y señala que este encarna tres obligaciones: la de donar, la de recibir y la de devolver lo mismo o su equivalente. Observa que estas obligaciones resultan en una fuerza que domina a las personas y a las cosas, en tanto no es posible separar la identificación entre persona y cosa donada o recibida. Las cosas donadas llevan en sí algo de la persona y ese algo “se esfuerza” por retornar a quien la cedió por primera vez. Así, el “espíritu de las cosas” parecería explicar la obligación de devolverlas. Lo que no explica en cambio, es por qué donarlas.

A su vez, este autor, a partir del análisis del Potlach –sistema de intercambio comercial entre los Kwakiult- distingue dos categorías de objetos: los que pueden o deben donarse o intercambiarse, que son alienables, y los que no hay que donar ni intercambiar, en la medida que son inalienables. Plantea así que hay dos esferas –las de los bienes alienables y la de los bienes inalienables-, la primera opera sobre el campo de los dones, contradones y otras formas de intercambio, mientras que la segunda sigue los caminos de la transmisión y el arraigo en el tiempo.

En el ensayo del don, Mauss se pregunta cuál es la norma que obliga y qué legitima la obligación de devolver. En este sentido, observa que el cumplimiento de las obligaciones morales responde a intereses entre los grupos sociales, y que las prácticas que llevan a cabo se vinculan con las relaciones sociales. De esta forma, el autor explica que las obligaciones crean relaciones de dependencia y suponen intercambios.

Interpretar las relaciones en esta clave de lectura permite entender que en la Villa 1-11-14 la vivienda social se convierte en un *objeto de intercambio* donde se encarnan *obligaciones* tanto para aquel que *dona* como para el que *recibe*, constituyéndose relaciones de reciprocidad y de dependencia. Con la implementación de la ley 403, la ex CMV contrajo la obligación de otorgar un hábitat adecuado para los habitantes del barrio, lo cual al mismo tiempo suponía la ruptura de las relaciones personales entre funcionarios públicos y dirigentes políticos en relación a la urbanización del barrio. Sin

embargo, como en toda obligación, hay diferentes formas de apropiarse de ella. El Estado abrió un amplio campo de estrategias que posibilitaron que prevalezca una densa red de relaciones personales que, asimismo, suponen relaciones de dependencia entre los funcionarios del IVC, los delegados de las manzanas y los habitantes del barrio. Como señala Edmund Leach (1976), a través del intercambio existe la posibilidad de que los individuos develen *estrategias* hacia las normas donde constantemente entran en pugna y manipulan la lógica jurídica.

Dar viviendas, pero no para todos

Las políticas urbanas habitacionales resultan en recursos jurídicos y políticos a disposición del Estado (Sousa Santos, 1983), constituyéndose, para el caso particular de la Ciudad de Buenos Aires, en una frágil administración de bienes construidos y, al mismo tiempo, de bienes que pueden resultar abundantes o escasos. En este sentido, la “vivienda social” se convierte en un recurso que el Estado *da*, pero no *da* para todos (Borges, 2004).

En párrafos anteriores analizamos cómo la operatoria gubernamental de urbanización en la citada villa develaba el universo de relaciones personales entre los actores que participaban de las prácticas de acceso a una “vivienda social”, en la cual la entonces CMV abrió un espacio de acción conferido a un dirigente político del barrio. La estructura de la institución centralizaba su poder, a través de esta figura política, ejerciendo formas específicas de dominio y conformando el *ethos* social del barrio.

Se señaló también que la implementación de normas jurídicas –como por ejemplo la ley 403- obligó al Estado a efectuar la adjudicación y entrega de viviendas en la Villa 1-11-14 ya no a través del poder centralizado en una sola persona, sino introduciendo el derecho –en un principio- como forma de regularización de las relaciones sociales (Sigaud, 2004). El Estado entonces debió consensuar la urbanización del barrio junto a un Cuerpo de Delegados, representativo de todos los habitantes de la villa. Sin embargo, a partir del trabajo etnográfico hemos develado que hay una lógica que corresponde al universo de las relaciones personales –caracterizadas por relaciones de lealtad, parentesco, amistad- que actúa en íntima relación con una lógica regida por un universo caracterizado por reglas –leyes, resoluciones, decretos- conformando ambas lógicas la estructura de la institución.

En este sentido, el IVC se encuentra regido por reglas que no están a la vista pero son las que organizan, o llevan adelante, actitudes obligadas respecto a otras personas –a las que por ejemplo denominan “parientes”-. A su vez, estos comportamientos responden a una estructura, a reglas, que aunque no manifiestas, pueden ser reconocidas, develadas y puestas al descubierto.

El dar viviendas, pero no para todos, construir departamentos de viviendas sociales pero en una proporción muy pequeña que sólo alcanza a cubrir el diez por ciento de la población, entregar viviendas a “parientes” o “amigos”, convertir a la vivienda social en un pago político a través de argumentos como “*te adjudico esta vivienda para toda tu familia*” a cambio de otros favores que deben ser devueltos, son claramente relaciones de intercambio basadas en relaciones de poder, jerarquía y dominación que estructuran al barrio como el espejo del Estado. Vale decir que de alguna manera el poder estatal compele al barrio a funcionar de acuerdo a una lógica clientelar.

Como señala Annette Weiner (1992) en su obra “*Inalienable Possessions*” están aquellas cosas que pueden donarse y las que deben guardarse. Retomando esta idea, la autora sostiene que aún en las sociedades en las que es posible hablar de una economía y una moral del don, esta no invade todo el campo de lo social. Esto es, existen cosas que no se pueden donar y que se conservan, sean objetos preciosos, ritos, saberes, etc. Son estas cosas las que afirman “una serie de *identidades* y su *continuidad* en el tiempo. Mas aún, afirman la existencia de diferencias de identidad entre los individuos, entre los grupos que componen la sociedad o que quieren situarse unos en relación a otros en el seno de un conjunto de sociedades vecinas conectadas entre sí por diversos tipos de intercambio” (citado en Godelier, 1998:55). Ahora bien, esas diferencias de identidad no son neutras, sino que constituyen *jerarquías* y es en el proceso de producción y reproducción de jerarquías en las que la estrategia del donar y la del guardar resultan complementarias. Como señala Godelier, aquello que no se dona, sino que se conserva puede concentrar mayor poder imaginario y, en consecuencia, mayor valor simbólico. El poder imaginario es aquel que está anclado en instituciones que obligan comportamientos y que sostienen la creencia (1998: 58).

Estos hechos pueden observarse en las estrategias utilizadas por los funcionarios del IVC para que la representación del barrio se fragmente y se estructuren conflictos entre delegados de las manzanas y los habitantes del barrio. Una ex delegada de manzana señala:

“Una persona, encargada de otorgar materiales de construcción les dijo a los delegados que habían llevado un listado de personas que los necesitaban que no había para todos. Les dio a una manzana sí, a otra no, a otra sí. Ahora se están matando, esto está hecho a propósito, o realmente no hay. Pero si no hay para todos, que no se de. Lo que hizo fue darles a una manzana y al resto no”.

Esta misma vecina argumenta:

“Esto de por ejemplo llamar a un delegado, o que vaya un delegado a hacer una consulta y lo terminen convenciendo de que la urbanización no puede ser para todos, que hay solamente estos departamentos (...) Hay delegados que trabajan de esta manera (...) Ahora el Cuerpo de Delegados está re dividido, quebrado ... es que al gobierno no le conviene hacer la urbanización total de la villa (...) Yo hace 20 años que vivo en la villa y jamás me adjudicaron una vivienda. Ellos las dan... no se a quiénes las dan. Aparte las venden, no es que se las dan a la gente. No vive gente de la villa, vive gente de otro lado.”

Lo característico para mantener el campo de dominio y por consiguiente, las formas de poder es utilizar las enemistades entre los dominados para disminuir –como plantea Elias en el caso de la corte- todo lo que se oponga al poder a fin de incrementar la dependencia entre unos y otros (Elias, 1996:164).

Por su parte, el IVC, como institución administrativa y burocrática ejerce su dominio y su poder de mando a través de las políticas habitacionales, toda vez que las relaciones personales entre funcionarios políticos y los delegados del barrio, develan que en la estructura del barrio, se reproduce la estructura del IVC. Una empleada de dicho organismo señala:

“la representación a veces, es absolutamente funcional a determinada gestión...no sé si son puestos, pero bueno, digamos...una representación del barrio es una reproducción de la estructura del IVC en el barrio. Son cosas diferentes que pueden llegar a coincidir (...) a la 1-11-14 la están haciendo

mierda, la verdad, la están reventado. Porque hay mucha gente, es muy grande también, pero como hay un cuerpo de delegados, yo no sé bien ahora, pero creo que hay como cuatro grupos dentro del mismo cuerpo de delegados, que cada uno tiene un interés político diferente. Y eso también es una estrategia importante de esta gestión, de fragmentar mucho más a las estructuras de los barrios. De generar conflictos, y de generar más internas, y más caos, y más descontrol digamos, es como mucho más fácil de negociar, si hay distintos sectores... la verdad que son muchos delegados, y bueno, eso, responden todos a distintos intereses, no hay un consenso entre ellos ni siquiera... es así (...) porque, qué sé yo, por ahí tiene que adjudicar departamentos, hay veinte departamentos para adjudicar, y a un delegado le dan la posibilidad de que meta diez familias, y al otro le dan la posibilidad de que meta cinco. Y obviamente que vas a generar quilombo, y obviamente que uno se agranda, y si el otro tiene mayor peso, y el otro queda en otra situación, y eso genera caos”.

Los tipos de dominación –siguiendo a Weber (1985)- generan vínculos de obediencia entre “dominador” y “dominado”. El poder entonces significa la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social y en este sentido la dominación se convierte en la posibilidad de que un mandato sea obedecido dentro de un cuadro administrativo. De este modo, la dominación presupone la continuidad en el ejercicio de poder y con ello el surgimiento de una asociación constituida por una regulación que le permite generar una disciplina u obediencia habitual.

Como venimos sosteniendo, hemos procurado avanzar en las diferentes formas que adquiere el *habitar* en las villas de emergencia, donde entra en juego no sólo la implementación de una política habitacional sino que también se imbrican relaciones sociales y formas de vivenciar el Estado.

Las nociones de vivienda social como objeto de intercambio, a partir de las cuales se expresan las obligaciones sociales entre funcionarios públicos, dirigentes barriales y los habitantes de la villa, sirven para entender (a partir de una lectura de los clásicos y una relectura de Godelier) de qué manera la vivienda se encuentra en constante circulación, en la que todos participan, y que, en el acto de donar, recibir y devolver, los sujetos establecen sus propias estrategias de acción.

De este modo, la lógica que se desencadena en estos barrios, como el caso analizado, pone en marcha un sistema de dones y contradones entre los grupos. Estos se encuentran atrapados en ese movimiento perpetuo donde cada don plantea y presupone otros dones y estos se suceden y engarzan sin comienzo ni fin (Godelier, 1998).

Los individuos investidos de autoridad por el Estado, implementan políticas urbanas habitacionales basadas en relaciones de poder en que el “acceso” a una vivienda se convierte en algo inacabado, pues la *deuda* de una y otra parte – la población y los agentes estatales- resulta inevitable para la continuidad de una relación, construida a su vez como relaciones de poder (Borges, 2004)

La instauración de la *deuda* para el acceso a la vivienda, donde el Estado da, pero no para todos, resulta ser la condición necesaria para que continúen las relaciones de intercambio, reciprocidad y dependencia, basadas en relaciones de jerarquía, dominación y poder entre los grupos, las que además de dar forma a la estructura de un barrio, organizan la institución estatal.

CAPÍTULO VI

Procesos de deshumanización: precariedad, miedo y dolor

*“Buscar cada mañana
y hallar las sobras
con que subsistir un día más
Saber al despertar
que en esta maleza legal
no existen los derechos”*
(John Berger. Con la
esperanza entre los dientes)

En el capítulo III analizamos cómo las políticas ambientalistas, culturales y de renovación urbana han cobrado gran relevancia en los últimos años y de qué manera reforzaron –mediante discursos de saneamiento, y limpieza- la idea de “recuperación del espacio público” y de embellecimiento de la ciudad. Asimismo, observamos que la fuerza de estas imágenes construidas a través de relatos “autorizados” (de funcionarios y medios de comunicación) encubre la existencia y el funcionamiento de las relaciones violentas más frecuentes y cotidianas, que por cierto han sido naturalizadas y normalizadas. ¿Cómo hablar entonces de los procesos de relocalización y expulsión hacia los sectores populares de la Ciudad cuando hay discursos públicos que legitiman políticas enmascaradas en argumentaciones “purificadoras” del medio ambiente y recualificación de la ciudad?

Desarmar la lógica profunda de estos procesos nos permite desenmascarar las prácticas cotidianas que desarrollan los agentes administrativos que encarnan al Estado, tratando de comprender cómo los sectores de la sociedad que habitan en los barrios pobres de la ciudad se convierten –como señala Carman (2011)- en “destinatarios cuasi naturales de la violencia estatal”. Me interesa así analizar a lo largo de este capítulo las múltiples manifestaciones de violencia que se hallan moldeadas por instituciones y relaciones sociales desiguales y de poder; y cómo se imprimen marcas - tales como el sufrimiento, el miedo y el dolor- en las subjetividades que atraviesan la vida cotidiana de sus habitantes.

Mediante el trabajo etnográfico realizado en distintas villas y asentamientos de la ciudad, he observado el modo en que las políticas estatales implementadas en estos espacios producen efectos directos sobre las experiencias vividas por los sujetos que habitan en éstos. Muchas se materializan diariamente en los encuentros que se producen entre los funcionarios estatales y los habitantes de los barrios pobres, desplegándose – retomando a Foucault- técnicas de dominación que son instituidas en relaciones disciplinarias y de domesticidad. Las relaciones sociales que sostienen estas políticas atraviesan la vida doméstica y cotidiana de las personas que habitan en los barrios pobres de la ciudad.

Las historias que escogí contar son, quizás aquellas las que más me conmovieron o en las que tuve oportunidad de profundizar durante más tiempo. Sin embargo, más allá de sus particularidades, ejemplifican todas aquellas con la que me fui encontrando durante la etnografía y que tienen que ver con prácticas y rituales que funcionarios estatales ejercen para denigrar, ofender, atacar y/o moldear los cuerpos (Scott, 20). Estas historias marcan también los efectos de procesos políticos que tienen incidencia en las formas de sociabilidad y que son resistidas, resignificadas, interpretadas e impuestas (Hutchinson, S).

Villa gay

“Se trata de una dimensión de la vulnerabilidad humana que no puede ‘discutirse’, en tanto funciona como límite de lo argumentable, incluso tal vez como la fecundidad de lo indiscutible (Judith Butler. Violencia, duelo política)

Casa de La Pedro: “Había armado mi casa. Era de bolsa de consorcio. El mejor lugar para visitar. Armé mi casa con el cirujeo”.

El paisaje con el que me encontré en aquel mes de abril de 2006 en la Aldea Gay fue muy diferente al que había conocido hacía tres años. Ya no existía una conexión

directa entre las viviendas y el río, sino que se imponía entre ambos el avance de las obras del parque natural.

Para llegar a la casa de La Pedro había que atravesar el camino de ingreso a la villa, por el que bordeaba un alambrado que limitaba las obras del Parque Natural con el barrio. Siguiendo por ese camino, de un lado se encontraban algunas casillas y del otro se observaba el río -y entre medio- obras en construcción protegidas por un tendido de alambre.

El día que conocí a La Pedro fui acompañada por dos colegas²⁵⁵ y por “la diputada”, un habitante de la villa que hacía diez años que vivía allí. Era difícil llegar sin ser guiado por alguien del lugar. A medida que se circulaba por el caminito de tierra se comenzaban a visibilizar las casillas que se hallaban entre gran cantidad de árboles y arbustos. Habían sido construidas por los pobladores y en su mayoría estaban hechas con materiales de recolección. En las puertas se observaban estacionados los carritos que usaban para “cartonear” y el acopio de los residuos recogidos.

Recorriendo más o menos una cuadra hacia la izquierda se abría otro camino más angosto, rodeado de plantas y árboles, que comunicaban directamente hacia el fondo, con la casa de La Pedro. Al llegar se acercaron algunos perros que respondían a sus gritos. En ese momento, estaba calentando agua en una pava apoyada sobre un asadero, fuera de la vivienda. Ésta era de cartón, nylons, chapas y otros materiales de desecho. La casilla era pequeña y estaba armada para dormir junto con su pareja. Afuera había un baño construido con cartones y chapas y una pequeña cocinita comedor cubierta por un techo hecho con unos tirantes de madera y algunas lonas. Lo que sería el patio de su casa se encontraba lleno de plantas domésticas, una mesa y algunas sillas traídas de algún container. Había una especie de altar y colgando en la pared un cuadro de la virgen que decía “*madre, enseñanos a cuidar la vida*”, que tapaba un poster de la selección argentina.

La Pedro nos recibió como si nos conociéramos. Comenzamos a conversar, mientras nos cebaba unos mates. Desde ese día tanto La Pedro como otros habitantes

²⁵⁵ Quiero agradecer especialmente a María Carman y a Paula Yacobino por haber compartido con ellas gran parte del trabajo de campo realizado en esta villa.

del lugar nos contaron sus trayectorias habitacionales, los lugares por los cuales transitaron, sus historias familiares, sus vidas en la Aldea Gay en contacto con la naturaleza, los encuentros que tuvieron con los funcionarios estatales y como estos atravesaron su vida cotidiana. Los procesos violentos de desalojo, y la irrupción de la política en sus viviendas mediante actos como rosecarlos con gasoil o la demolición misma.

La Pedro relata que llegó de Uruguay en el año 1987. Dos años antes, su madre había muerto y su pareja lo había abandonado. Se quería ir y decidió viajar a dedo hasta Puerto Alegre, Brasil. Eran quince hermanos y siempre fue esclavo de sus padres, tenía que trabajar para ellos. Luego viajó a Montevideo donde vivían dos de sus hermanos, que eran militares. Trabajó once meses en vigilancia, cobró su plata y vino a Buenos Aires. A los dos días conoció en el reloj de los ingleses -en Retiro- a un chico gay. Allí se juntaba con la gente de la calle y aprendió lo que era el cirujeo, él le enseñó a conocer todo: *“en ese momento me acuerdo que me robaron todo, mis documentos, mis cosas y me fui a trabajar a una cosecha en la provincia de Mendoza con unos documentos que no eran míos”*. Después Pedro volvió a Buenos Aires, trabajó como operario de limpieza en la terminal de ómnibus de Retiro, y luego obtuvo un empleo en el Shopping Alto Palermo.

En una iglesia situada entre Maipú y Corrientes conoció a Horacio –con quien seguía en pareja al momento de la entrevista -. Cuenta: *“era en la época que había que defenderse de la policía...yo trabajaba cuatro horas en un lado en otro ocho, alquilaba un hotel, lo conocí a Horacio y lo llevé al hotel y yo dormía en la terminal, yo ya era capataz, le pagaba cincuenta pesos, mi último laburo fue en el Pami 4”*.

El mismo año que vino a la Argentina, le dijeron que *“ahí había un paraíso*. Conoció la zona costera, detrás del Pabellón II de Ciudad Universitaria. Allí lavaba su ropa en el río y guardaba sus bolsos en la casa de una travesti –Mabel- que luego falleció. Ella tenía una “ranchada” escondida en el monte. Siempre le decía: *“ay Pedro pero vos sos corajudo, por qué no te haces un rancho acá”*. Pedro cuenta que lo pensó dos veces y finalmente construyó -con su pareja- un rancho en un lugar oculto para que no se viera desde la facultad, ni desde otro lugar cercano. *“A los pocos días vino la policía y nos quemó el rancho”*. Después se fue a Olivos, permaneció allí un tiempo hasta que un día, cansado de estar en la calle, decidió volver: *“yo además me sentía muy*

mal porque estaba muy enfermo, yo estaba cansado de dormir sentado en la estación... en esa época yo estaba con hepatitis, me trataron en el Argerich, pero eso no era para mí, no podía soportarlo". Pedro pasó el año nuevo de 1989 sin su pareja, con quien en ese momento se había peleado. Se instaló debajo de un árbol, tomó dos cajones de plástico, puso una tabla y la usó de cama. No tenía qué comer y fue a cirujear con otra persona. Vendieron algunas cosas en la villa 31 para poder cocinarse algo esa noche. Su pareja volvió al lugar a los pocos días. Él ya tenía armada una pieza hecha con bolsas de consorcio: "para mi el cirujeo era ser busca vida, mi casa la armé con el cirujeo, ahora es totalmente normal, si el cirujeo es una profesión, soy muy profesional".

Tenía muchos amigos gays que eran de la calle. Cuenta Pedro: "*Éramos 20 gays que estábamos en la calle, nos juntábamos en la Costanera Sur y de ahí nos íbamos al Obelisco... Para esa época Quarracino –el monseñor- dijo que los putos deberían vivir todos en una isla. Y agarra Caty y dice: 'Pedro viste el cura este', '¿qué cura Quarracino?, ¿qué dijo?', 'que nosotros teníamos que estar en una isla'. 'Yo dije, por qué no le damos el gusto entonces?', '¿qué vamos a hacer?, me dice'. 'Vámonos a Ciudad Universitaria, ahí es una isla y le vamos a dar el gusto'. 'Armamos once casas en círculo adelante donde apenas empieza el barrio... alfombramos todo el patio y pusimos una bandera del 'Orgullo Gay' en el medio...'*", Desde entonces, montaron sus ranchos alrededor de un mástil en el medio y bautizaron al lugar como "Aldea Gay": "*al principio éramos veintisiete parejas gays, luego empezaron a venir cinco o seis familias hetero"...* "un día recogí de la calle a una travesti, Alexis, ella trabajaba de recepcionista, después se enfermó de HIV y vino a morir a mi casa, la sacamos con un carrito de supermercado y después murió en el Pirovano. Robocó está internada por HIV, está muy delicada, estuvo desde el principio y en el desalojo del 98. Mara vive ahora en la villa 31, ella vino de Rodrigo Bueno, se juntó con un misionero, su marido le pegaba. Me acuerdo que para el cumpleaños de Mara nos travestimos todos, entra el marido y le pega... En el desalojo del 98 no quiso ir bajo el puente y se fue para la villa 31".

Para los primeros pobladores el lugar no era considerado como una villa, sino una Aldea. La Pedro sentía que era el lugar donde quería estar: "*...vos verás que acá es todo precario pero es el lugar elegido por nosotros que si esto progresa estamos bien. Tenemos nuestros pozos, nuestros bañitos, tenemos nuestra camita, todo, tenemos*

nuestra intimidad”. Me mostraba con orgullo el lugar construido por él mismo. “Su lugar de pertenencia”, rodeado de plantas, vegetación y el amor de sus perros.

Tanto para La Pedro como para todos los habitantes de la “Aldea Gay” el desalojo del 98’ interrumpió una construcción colectiva del sentido del lugar. Esto aparece en muchos de los relatos de los residentes, que anhelan aquel espacio invisible de la ciudad, convertido en un “refugio”, tanto en relación a su situación de pobreza como a la persecución originada por su condición sexual.

“Cuando descubrieron la Aldea empezó la lucha... acá era todo paz entre nosotros, después empezó la tragedia, nos cortaron el agua, no nos dejaban salir con los carritos...ellos no querían que el lugar estuviese habitado, decían que nuestra presencia para Ciudad Universitaria daba mal aspecto, éramos realmente discriminados...empezamos a luchar...” (Pedro)

Antes de que el Estado interfiriera en la vida cotidiana de los pobladores mediante las políticas asistenciales, éstos mantenían contacto con el personal policial y las autoridades de la Ciudad Universitaria. Mientras los primeros aplicaban sobre ellos prácticas represivas, los segundos mantenían una actitud hostil a raíz de la ocupación del terreno y buscaban –a través de la justicia- su desalojo²⁵⁶.

Los habitantes de la Aldea sufrieron diversas formas de violencia sistemática: allanamientos masivos y violentos, abuso sexual, violaciones y detenciones arbitrarias por parte de la institución policial, en particular la comisaría nro. 51, con jurisdicción en la zona de la Ciudad Universitaria. Antes del desalojo forzoso, los policías –mediante su autoridad formal- ejercían un manejo discrecional y arbitrario de sus facultades.

Las detenciones fueron una de las prácticas policiales más sufridas por los habitantes de La Aldea, sobre todo la población homosexual y travesti. Algunos eran detenidos en dependencias policiales no solamente dentro del asentamiento sino cuando “cartoneaban”. En estos casos se secuestraban sus carritos donde llevaban lo que habían recolectado. Muchas travestis eran detenidas mientras ejercían la prostitución cuando se

²⁵⁶ Centro de Estudios Legales y Sociales y World Organization Against Torture (2004)

encontraban en vigencia los edictos policiales. Mediante estos eran condenadas por “exhibirse públicamente vestidos o disfrazados con ropas del sexo contrario”²⁵⁷.

Estas contravenciones sistematizaban figuras que aludían al espectro de actividades como “desórdenes” y “escándalos” y eran utilizadas para arrestar a personas “sospechosas” y crear “reincidentes”. Esto último implicaba que la policía alegara contravenciones repetidas e hiciera recaer sobre una persona una historia policial que requería una vigilancia activa constante.

“En treinta días caía veintidós veces...esto era una represión total... yo un día estaba lavando los platos y vinieron dos milicos y agarran y me dicen: dale nena apurate que te tengo que llevar. Y yo le digo por qué y me decían: dale tengo que llenar el libro y me faltan cinco. Entonces resulta que me llevaban porque faltaba gente y me llevaron. Ya no nos hacían ficha, nada. Venga acá Pedro Rodriguez, listo, al calabozo. Estas personas me han hecho tanto daño, tanto mal, tanta humillación...”

Estos edictos policiales también suponían el cumplimiento de funciones burocráticas, en tanto permitían demostrar una permanente actividad policial mediante la detención de personas; logrando cumplir mes a mes con las estadísticas que cada comisaría debía elevar al Departamento Central de Policía. De modo que las jurisdicciones policiales conseguían a fin de mes un número alto de detenidos, siendo así evaluadas como las que efectivamente trabajaban:

“Yo ya sabía que una o dos veces por semana cuando no tenían como llenar el libro de la comisaría iban a ese lugar y levantaban a todos...si estabas durmiendo te levantaban así como estabas...”

²⁵⁷ Esta era una figura que aparecía en el edicto policial por “escándalo” a quienes se les aplicaba una multa o eran arrestados entre 6 a 21 días. Estos edictos eran un conjunto de contravenciones que formaban parte de la estructura autoritaria del ejercicio de la violencia policial, y eran normas que castigaban a los individuos “por lo que son” y no “por lo que hacen”, basándose en la noción de “peligrosidad”. La noción de peligrosidad juzgaba a las personas no por los hechos ocurridos sino por el supuesto de que podían llegar a cometer un delito. Esta fue definida por médicos y políticas a principios del siglo XX cuando se intentaba reorganizar a la sociedad sobre la base de una fuerte represión contra la marginalidad y tenía como consecuencia que cuando se sospechaba la intención de un delito se arrestaba a la persona. Las prohibiciones contenidas en los edictos policiales eran sumamente abiertas en su redacción refiriéndose principalmente a las condiciones de vida de las personas.

También la policía aplicaba otros procedimientos hacia los pobladores para lograr la detención en las comisarías a través de “averiguación de identidad” y por el delito de “resistencia a la autoridad”. Estas eran prácticas reiteradas que también se utilizaban para asegurar el cobro de cánones por el ejercicio de actividades ilegales. El hecho de que algunos habitantes de La Aldea practicasen la prostitución habilitaba a los funcionarios policiales a solicitarles el pago de un porcentaje de sus ganancias, a cambio de no ser detenidos constantemente. De lo contrario, se los obligaba a realizar favores sexuales a cambio de su libertad²⁵⁸. Estas rutinas sistemáticas se realizaban con el mismo fin: ejercer la violencia hacia personas que se encontraban en situación de vulnerabilidad y con escasas posibilidades de denuncia.

El desalojo del 98

Un día feriado y lluvioso de 1998 –día de la bandera-, muy temprano a la mañana los habitantes de la Aldea Gay sufrieron un desalojo violento efectuado por las fuerzas policiales, Gendarmería y Prefectura, tras una orden dictada por el juez federal Adolfo Bagnasco y en el marco de una causa judicial iniciada dos años antes por la UBA, por el delito de “usurpación”. En el lugar, el Gobierno de la Ciudad estaba proyectando dos obras importantes dentro del Programa Buenos Aires y el Río²⁵⁹: el Parque de la Memoria y el Parque Natural.

El desalojo tomó por sorpresa a los residentes, ya que estaban en medio de las negociaciones con el juzgado y la Dirección de Derechos Humanos del Gobierno de la Ciudad, que habían intentado frenar el lanzamiento del desalojo. Los pobladores venían reuniéndose -con el apoyo de la Comunidad Homosexual Argentina (CHA)- con funcionarios del Estado Local, a fin de acordar una salida habitacional:

“Tuvinos dos reuniones con la Secretaría de Derechos Humanos de Gobierno y dijeron que había pedido de prórroga para el desalojo –explica Cesar Cigliutti, coordinador de la CHA-. Pedro no aguanta e interrumpe: el jueves teníamos el tercer encuentro para definir la situación pero, aparentemente, el desalojo lo abortó” (Página 12, 16 de junio de 1998)

²⁵⁸ Op. Cit. 2004

²⁵⁹ Ver Capítulo III

El procedimiento se produjo cerca de las seis de la mañana. Derribaron las casas con topadoras, las rosearon de gasoil y las prendieron fuego para que los pobladores no volvieran al lugar. Les sustrajeron sus bienes materiales, documentos y mataron sus perros. Carmen, habitante de la Villa Gay relata:

“Aprovecharon un fin de semana largo que llovía, no había facultad, no había nada y vinieron los de la municipalidad, las topadoras...Ellos mismos entraban a las casas y sacaban las cosas. Yo en ese momento no estaba, rompieron la puerta de mi casa, entraron me sacaron las cosas. En ese desalojo extraviaron el documento de mi hijo, la partida de nacimiento, los muebles que teníamos... yo había ido a lavar la ropa a la casa de un amigo...cuando yo vine a ver mi casa me encontré que estaba toda derrumbada y prendida fuego”

Luego del operativo, la mayoría de las familias heterosexuales fueron ubicadas en hoteles financiados por el Gobierno de la Ciudad. Sufrieron malos tratos y deplorables condiciones de habitabilidad. Luego de algunos meses, el Estado Local se desentendió del pago de las habitaciones donde fueron alojadas.

Otros pobladores se asentaron bajo un puente cercano a la Ciudad Universitaria, exigiendo al Gobierno de la Ciudad -con la ayuda de la CHA-, que les diera una solución habitacional. Esta organización civil aparecía fuertemente en los medios de comunicación denunciando la discriminación de veinticinco gays que vivían en la Aldea. Estos permanecieron allí durante un mes –en pleno invierno-, se protegían con algunos nylons, obtenían agua en Parque Norte y con baldes se armaron un baño. Uno de los pobladores relata:

“éramos una quince parejas que fuimos debajo del puente... pero no todos aguantaron, porque ahí estábamos todos enfermos, íbamos intoxicados, ahí la ambulancia nos llevaba al hospital...lo que sufrimos nosotros...había un chico que se llamaba Javier, nosotros le decíamos Malena estaba enfermo de HIV y ahí se agravó y agravó. Había otro que lo llevaron a un hotel, lo llevaron para morir. A los tres días murió con 24 años”.

Posteriormente intervino la ex Secretaría de Promoción Social, y los trasladó transitoriamente a una pensión en el barrio de San Telmo. El plazo era por un año, pero

a los ocho meses tuvieron que irse sin otra salida habitacional. Según cuentan los moradores, vivían hacinados, eran veinte personas residiendo en siete piezas y el baño era un cuarto con un agujero. También narran que no tenían medios de subsistencia al no poder cirujear. Vencido el comodato del lugar, quedaron nuevamente en situación de calle y debieron buscar otras formas de residencia.

La acción estatal mantuvo hacia los pobladores de la Aldea una política de exclusión, que en gran parte fue influida por la condición sexual de éstos. Los empleados municipales les decían que por ser personas solas debían estar alojadas en hogares. En una de las entrevistas realizadas en el año 2003, un habitante contaba:

“Esta señora que se llama Mónica Martínez, que hoy es la encargada de un galpón que dan doscientas camas, el Felix Lora. Ella me dijo: ‘ustedes para mí son gente sola y tienen que estar en un hogar, no ocupando la pieza de un hotel’. Vos sabés que yo bajé llorando...” (La Pedro, 13/9/03).

Mientras la CHA, la organización civil que los había acompañado en el proceso del desalojo, no volvió a ayudarlos, sintiendo los moradores de la villa su desamparo²⁶⁰. Durante ese tiempo en que permanecieron bajo el puente y en el hotel, murieron algunos de ellos. Ante el abandono estatal los habitantes retornaron a la villa donde construyeron viviendas y comenzaron a armar nuevamente su vida cotidiana en el lugar.

El retorno

Los moradores de la Aldea construyeron sus casillas detrás del Pabellón II de Ciudad Universitaria. Ya no era habitada exclusivamente por parejas homosexuales sino que se pobló en gran parte por familias heterosexuales, alcanzando una población de aproximadamente sesenta familias. Estas provenían de otras villas de emergencia, hoteles pensión y de la calle. Carecían de los servicios básicos y presentaban graves problemas de salud por el déficit en el saneamiento del lugar.

Las viviendas fueron hechas con elementos de la naturaleza y desechos, producto de su trabajo diario. Estaban en contacto diario con el río -donde lavaban sus

²⁶⁰ El rol que tuvo la CHA en la Aldea Gay debe ser analizado en un contexto en que esta organización civil junto con otras adquieren gran relevancia en los años 1998 y 1999 en torno al debate del traspaso de los edictos policiales al Código de Convivencia Urbana. Ello merece un análisis aparte que no será desarrollado en el presente trabajo.

ropas y su vajilla- y el acceso permanente a la costa, lugar que referían como un espacio para la dispersión y el recreo. El bosque, el pantano, con su variedad de aves y otros animales, era para ellos un lugar privilegiado donde estar. Incluso contaban que la costa era el lugar de visita de personas que iban a pasar el día:

“Siempre vienen muchas familias, gente de la provincia que vienen a pasar el día...un verano había más gente que en Mar del Plata. Hacían el pic nic y venían con carpas” (Daniel).

Los “aldeanos”, abrazaron físicamente el mundo y lo hicieron suyo al humanizarlo y, sobre todo, al convertirlo en un universo familiar y comprensible, cargado de sentidos y de valores, compartible en tanto experiencia por todos los actores insertos en el mismo sistema de referencias culturales (Le Breton,2011:8).

Si bien el contacto con el río resultaba un recurso de un gran valor para los pobladores, también reconocían la contaminación que ello generaba y las enfermedades que les producía.

Entre historias alegres del convite de la noche y del encantamiento de la naturaleza se interponía la muerte de amigos a causa del HIV, los traslados de sus muertos en carritos de supermercado, las detenciones de las fuerzas policiales, abusos sexuales, golpes recibidos en las comisarías y el desalojo violento del 98.

Los habitantes contaron cómo fueron construyendo su lugar, sus viviendas, producto de su trabajo relacionado –en gran parte- con el “cirujeo”. El recorrido diario les permitió entablar relaciones con otras personas, posibilitándoles el acceso a otros recursos. Cada uno de ellos tenía su propio circuito por las diferentes zonas del barrio. Algunos circulaban por la zona de los restaurantes donde les daban comida a ellos y sus animales; otros recorrían las embajadas y edificios que se encontraban sobre la avenida, donde la gente les reservaba comida congelada, ropas y residuos para la recolección. Javier y Mabel, dos de los pobladores, tenían cada uno asignado un pabellón de la facultad donde podían juntar gran cantidad de cartones y papeles.

Por otro lado, la cercanía a la facultad también les permitió tener contacto con estudiantes que tenían un merendero y les brindaban ayuda escolar. También habían

organizado un cine, donde los habitantes muchas veces eran invitados para ver alguna película. A su vez, recibían ayuda de una iglesia cercana y eran asistidos mediante políticas alimentarias y de salud por distintas dependencias del Estado Local. Mientras tanto, el Instituto de Vivienda de la CBA no mantenía ninguna intervención en el barrio, aunque aparecía en los registros censales que efectuaba ese organismo de todas las villas ciudadanas. Fue mediante reclamos hechos por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad y las Madres de Plaza de Mayo que empezaron las negociaciones para que el IVC realice gestiones con la UBA a fin de que los habitantes tengan una conexión de agua, sin demasiado éxito.

Con el retorno al barrio, los habitantes comenzaron a mantener contactos con los organismos de Derechos Humanos nucleados en la Comisión de Pro-Monumento (Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, el Centro de Estudios Legales y Sociales-entre otros). Ello se debió al avance de las obras del Parque de la Memoria implementadas por el Área Gestión de la Ribera del Gobierno Local y la activa participación de los distintos organismos en el proyecto.

Tres años después de su regreso, las familias empezaron a recibir amenazas de desalojo mediante procedimientos implícitos, ofreciéndoles subsidios por sumas irrisorias y diciéndoles que “*si o si los vamos a sacar de acá*”, o también la amenaza de la “topadora” que pasaría por encima de sus casas. El avance de las obras en la zona cercenó los límites barriales, y muchas familias debieron trasladar sus casillas. Se les obstruyó el acceso al río, y debido a los movimientos de tierra y escombros, el ingreso al barrio fue cada vez más difícil. Ello imposibilitó la circulación de los carros que utilizaban para cartonear y la recolección de agua, ya que la conexión a la red principal quedó a dos metros bajo tierra.

Los pobladores fueron nuevamente víctimas de allanamientos ilegales por parte de personal policial y objeto de acusaciones tras algunos robos ocurridos en la zona. La policía ingresó casa por casa, sus viviendas fueron dañadas y algunas personas recibieron fuertes golpizas y detenciones en la dependencia policial.

Tras el repoblamiento, el sentido del lugar fue modificado para sus moradores. Antes del desalojo de 1998 los antiguos residentes habían construido lazos de

solidaridad entre ellos, pero luego, con el incremento poblacional, comenzaron a vivenciar situaciones de violencia interna.

Los habitantes de la Aldea Gay nuevamente fueron eje de una política de desalojo, pero esta vez sin que medie la acción judicial, sino que este se produjo en el marco de una operatoria que impulsó el Estado Local y que exigía la desocupación del área para ampliar el uso de la costa de la ciudad. En el año 2004, el Gobierno Local presentó la postulación de la zona costera porteña para que se le otorgue el rango de “Paisaje Cultural”. La discusión fue en torno a qué tipo de salida habitacional debían tener los pobladores. El GCBA les ofrecía un subsidio monetario de ochocientos pesos y sostenía que el lugar no podía ser urbanizado. Organismos de DDHH que participaban del proceso aconsejaban a los moradores que se organizaran mediante una cooperativa de vivienda, a fin de obtener una salida digna. Pese a los conflictos que aparecieron entre los habitantes del barrio (homosexuales vs heterosexuales, antiguos vs nuevos) terminaron constituyéndola con la esperanza de que ello los llevara a un proyecto colectivo de vivienda.

El segundo desalojo de 2006

Frente a ese paisaje se desplegaban las obras de la ribera realizadas por el Estado Local que cercenaban los límites del barrio y el acceso al río, produciendo al interior del mismo desplazamientos, un ambiente cada vez más hostil acarreado por el polvo de la tierra removida y el ruido intenso de las máquinas de construcción. Solamente con la noche volvía el contacto con el silencio y el sonido del río. (Diario de campo)

En el mes de mayo de 2006, Jorge Telerman, Jefe de Gobierno en ese entonces, anunciada en los medios de comunicación²⁶¹ que la urbanización de la Aldea nunca fue pensada como política habitacional posible, sino que se apeló a una política subsidiaria para lograr su traslado. El valor simbólico agregado que les permitió reafirmar dicha política fue la recuperación de un espacio público de la ciudad destinado a conmemorar la memoria de las víctimas del terrorismo de Estado.

²⁶¹ Ver Capítulo III.

La Aldea fue el lugar propicio que los agentes del Estado encontraron para efectuar su accionar. Una población extremadamente marginal, víctimas cotidianas de la violencia policial y con la experiencia previa del desalojo compulsivo producido por las fuerzas de seguridad, que terminaron con sus viviendas y la muerte de sus perros, obligándolos a vivir en situación de calle, donde murieron algunos de los habitantes.

Como se dijo, los moradores fueron alentados para organizar una cooperativa de vivienda – llamada “Vecinos Unidos”- con el objetivo de abandonar el lugar mediante un proyecto colectivo, que implicaba la compra de un terreno en la provincia de Buenos Aires y la entrega de subsidios de \$ 18.600 a cada familia. Esto fue apoyado por organizaciones que hacía algunos años estaban trabajando con los habitantes.

“Estamos bien...armamos un cooperativa que nos da más seguridad, estamos hablando con gente seria, gente que nos está dando un apoyo total, gente que no nos está queriendo usurpar. Ojalá algún día tengamos un terreno que nos podamos meter, no estar sufriendo la inseguridad. Porque viste que vos no sos dueño de nada, no sos dueño de tal cosa” (Pedro, 13/09/03).

Durante por lo menos tres años, los pobladores fueron armando una cooperativa, la cual implicaba un proyecto de construcción habitacional en conjunto, sin que las personas homosexuales sean excluidas del resto de las familias.

El objetivo de la cooperativa, sobre todo en los meses previos al desalojo, se fue desdibujando. Lo que en un principio se planteó como la construcción de un espacio de seguridad para ellos, terminó resultando una salida individual donde cada familia debía encontrar sus propias estrategias habitacionales y de sobrevivencia.

Ello se fue entremezclando con el avance de las obras que fueron cerrando los límites barriales:

“La gente de la obra no nos deja tocar el río, antes siempre estábamos ahí, jugábamos al voley...la vigilancia está todo el tiempo en la obra” (Ignacio, habitante del barrio)

Fueron amenazados con que pasaría la “topadora” si no aceptaban los subsidios económicos; y se produjo un accidente, que también marcó este proceso, y terminó con

la muerte de tres personas -entre ellas un bebé de un año- a causa de un incendio producido en una casilla. Esto último sucedió en el mes de mayo del 2006, e intervinieron diversos organismos del Gobierno Local (Ministerio de Derechos Humanos y Sociales, SAME, Guardia Urbana, Prefectura y otros).

Por otro lado, la casi nula participación de los habitantes en el proyecto colectivo, - ya que la única vía de interlocución con funcionarios estatales eran dos “representantes” del barrio cuestionados por el resto de los pobladores-, la escasa o confusa información que brindaban los empleados estatales a los habitantes y la insuficiente pelea que dieron los organismos de DDHH para lograr una solución, habilitaron que la operatoria de “traslado” resultase un éxito.

Fue a través de la “*labor de la confusión*” (Auyero, Swistun; 2008), *modus operandi* de los funcionarios del Estado Local, que los pobladores recibieron información poco clara acerca de su destino. Se los alentó para conformar una cooperativa de vivienda a fin obtener una salida conjunta y digna, y luego consiguieron un terreno en la provincia de Buenos Aires – en un lugar llamado “Villa La Rosa” en Pilar- donde, mediante la autoconstrucción, conseguirían edificar sus viviendas. Sin embargo, los trámites para la compra de tierras demoraban y paralelamente se los extorsionaba ofreciéndoles sumas de dinero de quince mil o veinte mil pesos para desocupar el lugar.

“Señores vecinos del asentamiento de Ciudad Universitaria, nos dirigimos a Ustedes para informarles que los montos asignados en calidad de subsidio único para cada grupo familiar son los siguientes: a) para aquellas personas solas, \$ 7.000; b) familias de dos personas, \$15.000; c) familias de tres personas, \$20.000; d) familias que exceden las cuatro personas, \$ 20.000 más \$ 500 por miembro. Fecha probable del cobro de los mismos será a mediados/fines de junio. Firma: Directora General Adjunta de la Dirección General Unidad de Intervención y Saneamiento en Predios”. (nota presentada a los habitantes el 22 de mayo de 2006).

Quince días antes de que empleados del GCBA se presentaran con declaraciones juradas para “trasladar” a las familias, el proyecto del terreno había dejado de existir. La

mayoría desconocía los motivos, ya que solamente dos personas participaron de la “negociación”, y uno de ellos, hacía años que ya no vivía más en el barrio.

“...mucha falta de comunicación, nadie nos explicó nada, estaba todo listo, hasta hace quince días teníamos el terreno en Villa La Rosa, ahora cambiaron de decisión...”

“Los de la cooperativa nos dijeron que no se iba a poder comprar el terreno y las viviendas precarias, hace cuatro meses nosotros ansiosamente esperábamos una casa”

“No nos dieron tiempo para hacer un planteo, nos extorsionaron con el dinero”.

“Fue todo sorpresivo, estaba el abogado del Cels con nosotros, la secretaria del gobierno, hasta lo último estuvieron con nosotros, pero renunciaron, ellos renunciaron después de firmar los papeles... no pudimos hacer nada porque fue todo muy sorpresivo... estábamos muy entusiasmados con el terreno, nos iba a dar cloacas...”

A todo esto se sumó la incertidumbre acerca de su probable relocalización implementada por el Estado Local, el cerramiento de los límites del barrio por el avance de una obra pública, el engaño de un proyecto futuro de viviendas que nunca se efectivizó, dudas que surgían de las contradicciones en la intervención de los distintos organismos que participaban, y sospechas hacia los responsables de la cooperativa, quienes “negociaban” con los agentes gubernamentales la “salida” habitacional.

Se arrasó con sus vidas y su entorno urbano. Todos estos mecanismos con los que se ejerció la violencia, tendieron a despojar de humanidad a los habitantes y su entorno construido por ellos mismos, con efectos directos sobre la corporalidad de las personas, entendiendo a la misma como una construcción social, en tanto cuerpo moldeado por el contexto social y cultural (Le Breton, D: 2008)²⁶².

²⁶² David Le Breton refiere que “El cuerpo, moldeado por el contexto social y cultural en el que se sumerge el actor, es ese vector semántico por medio del cual se construye la evidencia de la relación con el mundo: actividades perceptivas, pero también la expresión de los sentimientos, las convenciones de los ritos de interacción, gestuales y expresivos, la puesta en escena de la apariencia, los juegos sutiles de la seducción, las técnicas corporales, el entrenamiento físico, la relación con el sufrimiento y el dolor, etc. La existencia es, en primer término, corporal” (2008:7). Asimismo, define que como emisor y receptor, el cuerpo produce sentido continuamente y de este modo el hombre se inserta activamente en un espacio social y cultural dado.

Sin embargo, ante la invocación de su “traslado” mediante el diálogo y el consenso, los pobladores percibieron la acción estatal como bien intencionada.

“... el gobierno aprovechó hacer una buena cooperativa y hacer una propuesta. Dentro de todo Ana (funcionaria del GCBA) nos trató bien...”

La ilusión de un terreno propio donde edificarían sus viviendas, instada mediante la exhibición de fotografías por parte de los empleados gubernamentales, el efecto del discurso del “traslado” reemplazando el del “desalojo”, hacía que estos fueran percibidos –en un principio- por los habitantes de la Aldea como personas que no ejercían sobre ellos la violencia. Tras la máscara del “buen trato” y el “afecto”, el Estado Local pudo ingresar al barrio e implementar, sin mayores dificultades, una política óptima de “desalojo”:

“Sigo con la operatoria porque estoy enamorada de esta gente. Hace un año que estamos trabajando con ellos, los vamos a extrañar pero es lo menos que podemos hacer (...) la ley impone una obra y nosotros nos imponemos darles una solución habitacional” (funcionaria del Ministerio de Espacio Público).

Un día del mes de abril de 2006, un grupo de asistentes sociales que pertenecían a la llamada “Unidad de Intervención y Saneamiento de Predios”, del Ministerio de Espacio Público²⁶³ ingresó al barrio para que los habitantes de la villa completaran con sus datos una “declaración jurada” donde se constataría la composición familiar, si se encontraban censados en relevamientos previos realizados por el Estado, por la cual firmarían el acuerdo de su “traslado” a cambio de un subsidio monetario.

En ese momento, aún era confuso el motivo por el cual la salida del lugar fue reemplazada por un subsidio que obstruiría el traslado conjunto de la cooperativa a un terreno en la provincia de Buenos Aires. Días antes de que firmaran las declaraciones juradas, volvieron las amenazas implícitas para lograr que a los habitantes no les quedara otra alternativa:

“A mí me dijeron que si no firmaba iba a pasar la topadora”.

²⁶³ Estas empleadas anteriormente se desempeñaban en la entonces Secretaría de Promoción Social, pero cuando se sanciona la ley de Ministerios en el año 2006, fueron trasladadas al Ministerio de Espacio Público.

“Nos prometieron que no nos iban a sacar de la misma manera que en el 98”.

“ Había uno que no se quería ir y lo amenazan de que iba a pasar la máquina por encima...a nosotros no dio miedo que pasara lo mismo que en el 98, que nos iban a tirar el rancho...el gobierno decía que si o si nos iban a sacar de acá: ahí pensamos que nos iba a pasar lo mismo...”.

El día que ingresaron los trabajadores sociales del Gobierno Local al barrio para completar las declaraciones juradas de las familias para irse del lugar, se dieron varias situaciones. Los que mantenían las reuniones con estos servían como vehículo de contacto entre el Estado y los habitantes, pidiéndole a la gente documentación para facilitar el trámite. Otros referían sentirse confundidos, sin poder comprender aún por qué el proyecto del terreno en Villa La Rosa se había esfumado. Nadie daba un explicación al respecto, solo pedían datos para llenar los formularios.

Ni las empleadas estatales ni la gente se comunicaban entre sí, no se convocaba a ninguna reunión informativa. En conversaciones informales algunos habitantes trataban de entender lo sucedido, sin embargo, se había naturalizado el evento concreto del “traslado”, sin oponer ningún tipo de resistencia.

Si bien algunas empleadas demostraban afecto hacia los habitantes, sosteniendo bebés en brazos, abrazándose con los referentes de la cooperativa, prácticamente lo que reinaba entre unos y otros era el silencio. Pese a las dudas del frustrado proyecto del desalojo, los habitantes no se acercaban a las asistentes sociales haciéndoles consultas, ni éstas a ellos. Más bien se observaban corporalidades que marcaban resistencia y rechazo frente al operativo que se estaba efectuando. El grupo de pescadores que se encontraba un poco más alejado del lugar se mostraba reticente al traslado, denunciando que nunca los habían censado. Podía verse una puesta en escena de pequeñas resistencias ancladas en la corporalidad, en una fisicalidad no exenta de emociones, sino por el contrario atravesada por ellas. Cuerpo, emociones y sentimientos aparecían entonces como instrumentos de intervención frente a situaciones de conflicto, como constitutivos de una forma de comprensión del mundo y de la posibilidad de marcar un límite en las relaciones intersubjetivas con otros. Vale decir, como actos de resistencia que de cierto modo e increíblemente sobreviven a través de la violencia a la que se oponen.

Mientras las asistentes sociales llenaban formularios con los datos personales de los grupos familiares y la documentación que debían presentar, una de las funcionarias argumentaba:

“Lo de Villa Rosa estaba bueno, pero era difícil contener a todo el grupo, era difícil ingresar hombres solos e incorporarlos a un proceso colectivo, corríamos el riesgo de dejar gente sola (...) era difícil lo de la cooperativa, algunos se engancharon más y otros menos (...) no podía prosperar, era el mismo dinero para ellos que para las familias y eso iba a generar conflictos (...) para el gobierno era más o menos la misma plata...más cara la casa para comprar para todos” (Directora de la UDIYS- Ministerio de Espacio Público).

Off the record, un empleado de esa unidad argumentaba: *“Dijeron de arriba que la guita era mucha, por eso no dio lo de la cooperativa, se rompe con una organización, ya había un contacto en Pilar”*. Admitía también que la ley impuso la obra del parque costero, y que el subsidio monetario, así como la desinformación, fueron recursos estratégicos de la Administración para lograr el desalojo.

Ya era un hecho, no existía otra solución que el subsidio habitacional, y el “desalojo” se produciría “antes del mundial”.

“justo cae en la misma fecha en que fue el desalojo del 98’, eso está en la piel, no encontrar la solución, las defensas se te vuelven a cero. Toda la moral abajo. Al principio te ilusionaron, vas a tener tu casa” (Habitante de la Villa Gay)

El desalojo de los habitantes de La Aldea llegó a mediados de julio del 2006. Los días anteriores a ello, sentían la necesidad de irse pronto y la incertidumbre de no saber cómo iba a ser el procedimiento del “desalojo”.

“Los del GCBA vienen mañana, estoy contento porque no se aguanta más, no se duerme de noche, ya no tenemos luz, últimamente estábamos más desunidos, ahora que tenemos que estar más cerca que nunca” (La Pedro)

“Yo tengo miedo que pase lo mismo, ahora es difícil vivirlo como un traslado y no como un desalojo, son juegos de palabras para diferenciarse de la violencia pero mucha diferencia no hay” (Habitante de Villa Gay).

“Acá envenenaron todo con la plata”, decía un habitante. Los pobladores manifestaban la necesidad de irse, los chicos dejaron de ir a la escuela, la gente ya no iba a trabajar porque tenía miedo de llegar y no encontrar nada. Muchos hombres no querían dejar solas a sus mujeres por miedo a que las violasen. Familias nuevas, tras el rumor del subsidio días previos al desalojo armaron improvisados ranchos. Circulaban también versiones de una violación e incendio en el lugar.

En medio de la incertidumbre y el desespero, aparecían en los testimonios de la gente versiones nostálgicas de lo que significó para ellos vivir en la Aldea. Apelaban a aquel “paraíso perdido”, rodeados por la naturaleza, mezclando la felicidad y solidaridad entre ellos con los conflictos y el descreimiento:

“no nos vamos bien, vamos a dejar lágrimas, yo me sentí en el mundo que quise estar”. (La Pedro)

“acá dejé la droga y la prostitución y empecé a cartonear. Acá me quedaría cinco años más. Vivo acá hace cuatro años. Me trajo la peruana, quisiera volver a Brasil para hacer los documentos y después volver. Antes de venir a acá vivía en Domingo, un día me fui a Mar del Plata, me robaron todo y me quedé sin nada”. (Mabel).

“además del trabajo que hacemos, es lindo, la gente del barrio nos ayuda, no nos discriminan, nos aceptan como somos, tenemos buena relación con la universidad, hasta con la seguridad. Incluso pusieron un cine y nos invitan, el bar nos da de comer, los chicos van al merendero primero y luego van al bar...allá me conocían [en la provincia], allá nos sentíamos tribus, acá nos consideran del mismo gremio. La Pedro nos quería hacer casar a nosotras”. (Beatriz)

La villa se había convertido para sus habitantes en un lugar de contención donde podían expresarse libremente sin ser discriminados, apoyándose entre ellos y estableciéndose vínculos que no habían encontrado en otros espacios.

La despedida

Funcionarios del Ministerio de Espacio Público, Buenos Aires Presente, el CGP, SAME, Defensa Civil, Instituto Pasteur y agentes policiales, se presentaron en el barrio

para llevar a cabo el procedimiento del desalojo. Había camiones de mudanza, las casillas fueron desarmadas y cada familia con sus bolsas y cajas de pertenencias esperaron su turno para cobrar el cheque e irse del lugar. El cura de una Iglesia que los venía ayudando, bendecía sus casas y algunos de sus habitantes rodearon por última vez la bandera del “orgullo gay”.

Fue un operativo masivo. Hombres con chalecos naranjas del GCBA llevaban en sus manos mazas y palos con el fin de derribar las casillas. Los pobladores ya habían agrupado fuera de sus viviendas bolsas y cajas con sus pertenencias, esperando que llegaran los fletes de mudanza para su traslado.

Ese día circulaba gente por todos lados, la mayoría era del Gobierno de la Ciudad, a cargo del operativo. Personas de otras dependencias como el Centro de Salud – que habían realizado campañas de sanidad y vacunación para los niños del lugar, la entrega de preservativos y controles médicos- se acercaban a despedir a la gente-

Cuando empezó el procedimiento, cada familia debía permanecer en sus viviendas esperando que personal de la Administración Local constatará los datos que figuraban en el censo para realizar la entrega de los cheques. y luego empezar a colocar sus cosas en los camiones e ir al banco para cobrar el subsidio.

Las caras de júbilo de los operadores cuando derribaban con mazazos las casillas se contradecían fuertemente con la desolación de muchos habitantes. La Pedro seguía recordando con nostalgia todo lo vivido en el lugar, pero a la vez, adoptó una actitud estratégica al alojar (en días previos al desalojo) a una familia para lograr que accedan a la operatoria.

Desde la perspectiva oficial, el desalojo fue un éxito en tanto implicaba la “recuperación de espacios públicos” con el pleno consenso de sus habitantes:

“La Unidad de Intervención y Saneamiento en Predios recuperó 14 hectáreas de la franja costera del Río de la Plata, en el área ribereña que linda con la Ciudad Universitaria. El mismo fue recuperado para su uso público y la obra que está llevando a cabo el Área Gestión de la Ribera consta de tres monumentos: el Monumento del Atentado a la sede de la AMIA y el Monumento de los Justos entre las Naciones (...) Desde el año 2005, las familias constituyeron una cooperativa de vivienda y las

*soluciones habitacionales estuvieron vinculadas a las necesidades que la cooperativa acordó con el Gobierno, trabajo que se desarrolló de manera conjunta durante ese tiempo*²⁶⁴

El “traslado”, supuestamente consensuado y realizado bajo un gobierno autoproclamado como progresista, se efectivizó mediante prácticas y rituales que tendieron a denigrar, ofender, y atacar los cuerpos (Scott, J: 20). Aquellos hombres vestidos con chalecos naranjas y pilotos amarillos derribaban las paredes y los techos de las viviendas a mazazos. Entremedio reían al sacar y mirar los posters o fotografías con los que los habitantes habían decorado sus inmuebles. Los grafitis y pintadas escritos por los habitantes, algunos con los nombres de ellos se observaban en las paredes derribadas. Luego terminada la destrucción de las casillas, el fuego comenzó a cubrir las maderas, cartones y otros materiales con los que los habitantes habían armado sus viviendas hasta convertirlas en cenizas que cubrieron la tierra del lugar.

Como se señaló, el trabajo previo realizado por el Ministerio de Espacio Público con los pobladores de la Aldea Gay, se basó en fortalecer el vínculo entre los empleados estatales y los habitantes, y enaltecer la imagen del Estado. Ello habilitó que el proceso previo al traslado concreto, fuera vivido por los habitantes de manera diferenciada al pasado desalojo en el que medió la violencia física. Sin embargo, ésta terminó manifestándose bajo formas visibles de violencia: el uso de elementos, el derribamiento concreto de casas, el “abandono” de los perros y el uso del fuego.

Villa Rodrigo Bueno

La distancia que percibimos con respecto a nuestras acciones es proporcional a nuestra ignorancia sobre ellas...al no percibir las consecuencias las personas pueden tomar parte en los actos más abominables sin plantearse siquiera la cuestión de cuál es su función o su responsabilidad.(Z.Bauman. Modernidad y Holocausto)

El Estado como productor de un barrio

²⁶⁴ En www.buenosaires.gov.ar/areas/espacio_publico/villa_rosa

Los primeros habitantes cuentan que levantaron sus viviendas en el año 1975 y encontraron en estos terrenos “vacantes” un lugar para vivir y armar su vida cotidiana. También, según sus relatos, otras personas se alojaron en 1980 en otro sector, en el cual hoy se encuentra la reserva. Con el pasar del tiempo los moradores fueron rellenando el terreno, ganando tierras al río y construyendo un barrio de casi cuatro hectáreas donde se alojan alrededor de quinientas familias.

Los dos asentamientos anteriormente constituidos, uno en terrenos dentro de la reserva y otro sobre la avenida España, mantenían pocas relaciones entre sí. Se unificaron sólo en los últimos años a raíz del proceso de traslado impulsado por el Estado local. En este sentido, se produjo un rol activo del Estado en la conformación de la villa. Los primeros pobladores relatan que hacia el año 2000 el entonces Jefe de Gobierno de la Ciudad –Aníbal Ibarra- ordenó el traslado de los habitantes asentados en la ya constituida Reserva Ecológica a la actual “manzana 4” de la villa. La llamada Secretaría de Desarrollo Social tuvo un rol central en este proceso, aportando materiales de construcción y cuadrillas municipales para construir las nuevas casas. Por otro lado, el estallido de la crisis económica, política y social en 2001 hizo que poco a poco fuera creciendo la población en las zonas intermedias entre el primer y segundo asentamiento²⁶⁵. Con el transcurso de los años la Villa se fue poblando y creciendo en extensión hasta alcanzar las tres hectáreas que ocupa en la actualidad. La configuración actual del asentamiento es fruto del esfuerzo colectivo desplegado por sus habitantes, quienes rellenaron los terrenos deprimidos con cascotes, arena y tierra; construyeron sus viviendas; proveyeron la infraestructura de servicios básicos y diseñaron las vías de comunicación interna.

Los pobladores de la villa narran sus trayectorias habitacionales y cómo llegaron a este lugar. Laura cuenta: *“yo vine de Perú sola y cuando bajé de la Terminal de Retiro dejé mis maletas y me fui para la Villa 31 a alquilar una pieza pero ahí es muy inseguro...jalé a mi hermano, él jaló con vecinos y vine acá y me construí, yo me lo gané, no compré como otros (...) nunca voy a encontrar una vida así. Allá en Retiro en una hora te matan (...)”*. Otra habitante, Ana, hace más de veintidós años que vive en la Argentina y relata *“antes de venir acá vivía con mi familia en el barrio de La Boca (...) vinimos acá porque nos robaron todo, para nosotros eso fue terrible y no puedo recordar en que momento llegué al barrio. En el robo nos sacaron todo y le gatillaron a*

²⁶⁵ Veáse Carman, Crovara, Girola, Lekerman, Yacobino. Informe sobre el asentamiento costanera sur. 16 de septiembre de 2005.

mi marido, nos quedamos sin nada, nos enteramos de este lugar por la Fundación Renacer y compramos un terreno acá y fuimos construyendo”.

Estela, por su parte, vino del Chaco cuando tenía quince años, en ese momento necesitaba trabajar, estaba estudiando en la secundaria pero eran cuatro hermanos y no todos podían ir al colegio porque tenían que cuidar a su abuela que había quedado viuda y salir a trabajar. Así fue como Estela vino a Buenos Aires a trabajar en una casa con cama, mientras que los fines de semana habitaba con una tía suya en Laferrere. Luego empezó a trabajar por hora y se alquiló una pieza en un hotel en el barrio de San Cristóbal. Cuando se casó, se fue a vivir a Berazategui pero después de un año, como expresó *“tuve la mala suerte que cayó preso, me la pasé yendo a Olmos, allá en Sierra Chica y después terminé separándome”*. Más adelante conoció al padre de su primera hija que al tiempo las abandonó. Volvió al Chaco y se juntó con otro hombre con quien tuvo a sus otras hijas. Cuenta Estela que ella no se daba cuenta pero era él alcohólico. Finalmente se separó y volvió a Buenos Aires. Conoció el barrio porque venía los fines de semana al río a pasar el día, hasta que con el tiempo compró un terreno. Estela narra que la primeros habitantes eran hombres solos con problemas de alcohol, o que vivían en la calle pero después vendieron y vinieron familias con hijos. Señala: *“(…) porque el terreno, el último terreno que dio la municipalidad es este (...) la municipalidad dio acá veintisiete casitas (...) a los que le dieron era gente sola”*.

Reconstruyendo las distintas historias contadas por los habitantes, podemos decir que fue el poder público quien fue conformando los límites espaciales del asentamiento. Primero, trasladando a la población residente en la zona de la Reserva y construyéndoles unas precarias casillas en otro espacio. Luego, separando por medio de un alambrado olímpico las tierras comprendidas dentro de la Reserva y aquéllas en las que se había confinado a los pobladores trasladados.

Vale decir que -aun sin reconocerla- fue la misma acción estatal la que contribuyó a darle entidad a la villa e incluso, según varios testimonios de los habitantes, fue una funcionaria estatal la que bautizó el barrio²⁶⁶. Una vecina relata:

“No todo el asentamiento se llama Rodrigo Bueno, sino la manzana 4, que es la que está más cerca del río. Ese nombre era reconocido así por el Gobierno, es la única manzana que recibe materiales de Desarrollo Social, es el primer

²⁶⁶ Ibid.

barrio que empezó a formarse (...) Antes era todo monte, no se si rellenaron los del gobierno o la reserva”

La villa se encuentra atravesada por la intervención estatal y una intrincada red de relaciones entre los funcionarios gubernamentales y los habitantes. La política se inmiscuyó en la vida cotidiana del barrio, ingresando primero con la asistencia de infraestructura, los censos a las familias, la organización vecinal, hasta instalarse una oficina estatal, la cual desplegó mediante excesivos actos administrativos una política activa de desalojo.

El Estado como productor del miedo

Como señalamos en el capítulo III, cuando la villa comenzó a ser un problema hacia el año 2004, el discurso que comenzó a legitimarse con mayor influencia fue el que identificaba a los habitantes con la categoría de “ocupantes ilegales” de terrenos “pertenecientes” a la Reserva Ecológica. Aparecieron argumentos de raigambre ecológica, que afirmaban que “la urbanización impediría la libre circulación de especies de la reserva, afectando el ecosistema y el desarrollo de la vida de los animales”. Incluso los argumentos del poder local se basaban en el “daño” que los habitantes de Rodrigo Bueno podían causar a los animales de la Reserva, colocando así el derecho de los animales por sobre el derecho de los moradores del barrio. Marta, habitante de la villa relata al respecto:

“Cuando fuimos a la legislatura salió una mujer de la reserva, que ellos estaban protegiendo la reserva, que los animales. Nosotros sabíamos que era mentira porque nosotros estamos para al lado de acá, nada que ver con la reserva, no era que íbamos a perjudicar a los animales. Ella nos decía que los animales eran más que nosotros. Ellos los mataron. Nosotros estábamos después de los animales, sabíamos que era una artimaña porque hace rato que no hay animales, había patitos, están todos muertos. Quien se ocupa de esos animales?. Hay gente que pesca pero nosotros ni ahí esta bien que soy pobre pero no voy a comer pescado contaminado por el río”.

Pensar a los habitantes como los “menos humanos” respecto a las especies animales de la reserva, fue acompañado por la línea argumental que sostenía que el área donde se hallaba la villa se encontraba “naturalmente protegida” y que afectaría al cuidado de “nuestros espacios públicos”²⁶⁷. Estos discursos entonces vinieron a invisibilizar la “exclusión” de este sector de la ciudad en un barrio “noble” y de prestigio inmobiliario y patrimonial. Los relatos que legitimaron a Rodrigo Bueno como un asentamiento “recientemente usurpado” en tierras que “perteneceían” a la reserva y que “afectaban” al medio ambiente, fueron puestos al servicio del poder político y constituyeron instrumentos poderosos para justificar las prácticas tendientes al desalojo.

Funcionarios del Estado Local concurrían al barrio con el fin de “convencer” a las familias que habitaban allí de su próximo “traslado”, mediante prácticas que incluyeron el rumor, la desinformación y los anuncios de expulsión. Así lo contaban algunos de sus moradores:

“...muchos no quieren irse, porque no tienen donde ir, pero si no te querés ir va a venir prefectura y policía te va a dar vuelta la casa, yo escuché el comentario así...” (José)

“...dicen que nos van a echar... yo creo que nos van a echar, si son gente que son de plata los que están detrás de esto, dicen que compraron acá...” (Laura)

“Yo ya tengo todo embolsado, yo le dije a mi marido, por si vienen de golpe con el desalojo, digo, para no perder todo...” (Ana)

“El terreno es del Estado, le pertenece a los argentinos. Un legislador nos dijo que si nosotros queremos quedarnos debemos pelearlo. En cambio Mario Billubi [funcionario del GCBA] quiere sacarnos y siempre que vino lo hizo para echarnos. El nos ofreció créditos y subsidios. Dijo que se iba a armar una oficina para que decidamos, los legisladores lo echaron”. (Carmen)

²⁶⁷ Estas fueron las principales declaraciones del ex Director General de la Reserva Ecológica en una nota editorial del Diario La Nación, de fecha 30 de noviembre de 2004.

La amenaza de desalojo por parte de funcionarios estatales se expresó tanto en los medios de comunicación, como en las reuniones en la Legislatura Porteña para plantear que los pobladores del barrio iban a ser desalojados, pese a que un grupo de legisladores había presentado proyectos de ley para la urbanización de la villa.

“yo no dije que van a ser sacados sino que en octubre se iba a ver que hacer, la ley dice que los terrenos son del GCBA y hay un decreto que se está elaborando si se les va a otorgar un préstamo a través del IVC o un subsidio. Nunca se dijo que iba a haber un desalojo compulsivo y que ustedes tenían que estar afuera. En octubre el gobierno quiere tener los terrenos recuperados para la reserva y se va a evaluar familia por familia, en ningún momento dije que iba a ser un desalojo compulsivo” (Funcionario del GCBA en reunión en la Legislatura).

Esta tensión que se inició hacia fines del año 2004, se extendió hasta la actualidad entre quienes objetan la presencia de la villa (organizaciones ambientalistas, legisladores de la comisión de medio ambiente y el Poder Ejecutivo porteño) y quienes defienden la urbanización y hacen hincapié en la vulneración estatal del derecho a la vivienda (organismos de derechos humanos que participan en la villa, algunos legisladores de la comisión de la vivienda, un sector del poder judicial, los habitantes de la villa, etc.)²⁶⁸

El temor de los pobladores se manifestó ante diversos procedimientos estatales de cerramiento del barrio mediante límites físicos: la colocación de un alambrado olímpico, una reja con candado que impedía el acceso de sus habitantes al río; las restricciones en las vías de entrada al barrio mediante la colocación de carteles gigantes de publicidad para aislarlos; la construcción de un terraplén de más de cinco metros de altura, dividiendo la villa de la Reserva Ecológica a través de este paredón de tierra, y obstaculizando el paso al río.

“...están construyendo una muralla de montañas que nos impide ver el río como lo hacíamos antes (...) nos metíamos todo el barrio, íbamos con gaseosas, nuestra comida, todos nos bañábamos, nos divertíamos (...) esto antes estaba

²⁶⁸ Estos sectores a su vez no son homogéneos y toman posiciones diferentes de acuerdo al contexto. Véase Yacobino, Carman, Lekerman (2011)

abandonado, cuando comenzaron a construir los edificios no nos dejaron ir más al río” (habitante de la villa)

Este terraplén –construido con tierra supuestamente traída de los subtes- trajo a la mayoría de los pobladores serios problemas de salud: generó que las cloacas fueran tapadas, impidió que el agua de lluvia corra por las canaletas, cambiando su curso natural, con lo cual ésta ingresó e inundó la mayoría de las manzanas.

Estas políticas indirectas de expulsión se evidenciaron más fuertemente a través de diversas prácticas. La suspensión de la recolección de basura, la postergación de las fumigaciones -comprometidas por la administración local- los misteriosos cortes de luz, que provocaron que algunos vecinos quedaran privados del agua al proveerse de la misma través de bombas eléctricas, o que muchas familias perdieran sus artefactos.

Instaurado el miedo y la incertidumbre, y ante el inminente desalojo que se avecinaba, funcionarios del Ejecutivo implementaron una densa trama de procedimientos que tendieron al desalojo, instalándose una oficina estatal en el barrio. Mariana, una habitante de la villa relata:

“..un señor que se identificó como Mario Billubi, que dijo ser funcionario del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, asesor del Jefe de Gobierno [Jorge Telerman], nos entregó una copia de un supuesto decreto, por el cual se creaba el Programa Recuperación de Terrenos de la Reserva. Dijo que este se encontraba vigente, pero la copia no tenía firma ni número de decreto (...) Cuatro mujeres que se identificaron como asistentes sociales de las oficinas de la operatoria del Gobierno, entraron al barrio informando que entre los días 28 y 29 se produciría el desalojo del barrio...”²⁶⁹

La Secretaría de Desarrollo Social dispuso el llamado “Centro Permanente de Atención” en terrenos contiguos al barrio (sobre el ex obrador Covimet) con personal y equipamiento para concretar el traslado de los habitantes. Estas “ventanillas del poder” desempeñaron un papel importante de producción y control de la población (Signorelli, 1996)

²⁶⁹ Este relato surge de una entrevista realizada en el marco de mi trabajo.

El argumento esgrimido por los agentes administrativos para justificar la instalación de las oficinas se basó en la utilización de demandas de los habitantes respecto a la infraestructura y provisión adecuada de los servicios básicos.

“...la idea de instalar un “centro de atención” en el asentamiento respondía al reclamo legítimo de los vecinos y por la falta de atención hacia ellos por parte del Gobierno de la CBA. Es por eso que tomamos contacto con los delegados del asentamiento” (funcionario de la entonces Secretaría de Desarrollo Social)

Los funcionarios entonces utilizaron estas demandas, reeditando otro tipo de intervención que les permitía justificar los motivos que llevaron a la instalación de una oficina en el barrio. De modo que el “Centro de Atención Permanente” fue instalado para que los profesionales a cargo de la operatoria de “relocalización” realizaran tareas a fin de “convencer” a las familias de que aceptaran las condiciones establecidas por el gobierno de modo de hacer efectivo su traslado:

“eso está para convencerlos, para que tengan toda la información, para que se den cuenta que lo mejor que pueden hacer es firmar ahora, porque después se van a tener que ir igual y sin un peso”(Funcionario de la Secretaría de Desarrollo Social)

Personal de ese organismo se presentaba en el barrio promocionando el supuesto programa y -bajo amenazas de desalojos forzosos- los obligaba a firmar “declaraciones juradas”.

“No se quiere entrar allí con topadoras de manera compulsiva. Estamos convencidos que se puede hacer por consenso” (Vice Jefe de Gobierno de la Ciudad a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social)

“Trataremos de buscar alguna salida pacífica, en ningún momento pensamos en una solución violenta que incluya palos, como sucedió en la época de los militares” (Jefe de Gobierno, diario La Nación 9-7-06)

Estos procedimientos que indirectamente promovieron la expulsión de sus habitantes, se consustanciaron con recursos extorsivos, como ofrecer a los pobladores subsidios o créditos hipotecarios, sin haber consensuado con ellos una “salida” del lugar. Ese recurso intentó efectivizarse incentivando la presencia de moradores transitorios en el barrio que –misteriosamente- se mudaron allí, y fueron los primeros en acercarse a las oficinas a firmar “declaraciones juradas” para irse a través de un subsidio en el momento en que se les requirió el desalojo.

La organización vecinal, conformada por delegados de manzanas, fue quebrantada mediante estrategias utilizadas por los funcionarios para que la representación del barrio se fragmente y se estructuren conflictos entre los delegados de las manzanas y los habitantes. Se desplegaron así alianzas con algunos, “pagos” políticos con otros, creando relaciones personales y de desigualdad.

Funcionarios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se han negado sistemáticamente a radicar a los habitantes de la Villa Rodrigo Bueno, presionándolos a dejar el lugar, sin consensuar con los grupos familiares una solución habitacional definitiva. Por lo contrario, utilizaron prácticas compulsivas afectando la dignidad de las personas, sumiéndolos en el miedo frente a la precarización de sus condiciones de vida e intimaciones del Estado.

“nos estábamos reuniendo con el asesor de Telerman, que es Mario Billubi, del cual hemos recibido burlas, y burlas. No nos ha traído la salita que nos dijo, no nos ha arreglado el sistema del agua, no nos ha arreglado la luz, no nos ha traído guardapolvos para los chicos. De los 20 puntos que le pedimos no hay nada. Y él dice que ya hemos negociado, él se va a asomar con sus oficinas, el (...), se va a hacer sus oficinas para que la gente acepte el arreglo de los 15 mil pesos. Esa es la negociación de él. Pero nosotros no hemos negociado nada”.
(Vecino en reunión en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 11/05/05).

Los moradores, ante el miedo a que se produzca un desalojo forzoso y encontrarse frente una situación violenta, firmaban sin saber siquiera lo que estaban suscribiendo, y qué monto del subsidio les entregarían. Marta, una vecina del barrio, contaba con angustia el miedo que le producía que el procedimiento fuera similar a los métodos utilizados durante la dictadura:

“Me acuerdo que me decían Marta van a hacer como en los tiempos de los militares, que como la mayoría somos extranjeros, van a venir muchos policías o no se que tipo, van a ir a la parte de arriba del cerro [refiriéndose al terraplén] y van a atacar a quemarropa, decían que iba a pasar la topadora, los militares, a nosotros que somos extranjeros qué nos van a hacer si a los argentinos en la época de los militares...”

Podría decirse que la política habitacional instaurada para la Villa Rodrigo Bueno, lejos de establecerse dentro de los estándares que garantizarían el derecho a un hábitat adecuado, utilizó a la precariedad y a la incertidumbre como recursos para lograr el desaliento de sus habitantes.

Los métodos extorsivos que llevaron a los pobladores de la villa a habitar en malas condiciones de vida se objetivaron con intimaciones explícitas, argumentando el Gobierno local que el desalojo estaba por llegar en cualquier momento. La incertidumbre percibida por los pobladores comenzó a nutrirse poco a poco de los diferentes discursos difundidos en los medios de comunicación, donde funcionarios del Ejecutivo manifestaban si el barrio iba a ser “erradicado” o “urbanizado”²⁷⁰.

Luego, lo que para muchos pobladores eran “rumores” se convirtió en incertidumbre y miedo:

“...nosotros desde que dijeron que nos van a desalojar vivimos sufriendo constantemente, queremos que nos den una solución, no podemos seguir viviendo así” (Jorge)

“Quiero saber qué va a pasar. Uno no sabe. Por eso no podés vivir con tranquilidad acá. Por eso tenemos miedo...” (Marta)

El desalojo “negociado” aparecía como un hecho consumado y tácitamente surgía en los discursos de los funcionarios la amenaza de un “desalojo compulsivo”.

Las estrategias de expulsión ensayadas por el Estado municipal a través de prácticas arbitrarias y legitimadas mediante discursos construidos en torno al barrio,

²⁷⁰ Ibid. (2005)

tomaron recién forma “jurídica” mediante un decreto cuando muchos de los procedimientos tendientes al desalojo ya habían sido impulsados por los agentes administrativos. La redacción de dicha norma se basó en el “traslado” de los habitantes en defensa del ecosistema y la reserva ecológica²⁷¹, apelando al medio ambiente como derecho de los “ciudadanos”. Mediante la acusación de “usurpadores” del espacio público, se ocultaba así una política del miedo instalada en los habitantes de la villa. La violencia instaurada en el barrio se desarrolló bajo otras formas de agresividad no física (verbal, simbólica, moral) que puede dañar sin mediar el uso de la fuerza sino mas bien en la posibilidad o amenaza de usarla (Velho, Alvito;1996)

El Estado como productor de los escombros

Al mes de reglamentarse el “traslado de los habitantes” se formalizó la ejecución de la operatoria. Personal de la Secretaría de Desarrollo Social ordenó la demolición -a través de cuadrillas de “Guardia Urbana”- de las viviendas de aquellas familias que adhirieron al subsidio y se retiraron de sus casas.

Las demoliciones dejaron a las viviendas linderas en medio de escombros, sus casas agrietadas, con agujeros. Los cables de luz sueltos, pozos ciegos al descubierto contaminando el entorno. Los habitantes quedaron entre montículos de materiales de descarte, hierros, chapas, vidrios y maderas, nunca removidos por aquellas cuadrillas. Las aguas estancadas, la acumulación de basura y la proliferación de roedores crearon un foco de infección que afectaba la salud de los moradores.

Los pobladores manifestaban que las demoliciones de las viviendas los habían afectado psicológicamente, con temor a ser desalojados. Relataban que los principales afectados había sido los niños que comenzaron a presentar dificultades en el aprendizaje, desatención y mal rendimiento en las escuelas. Un habitante decía: *“esto no solo nos afecta desde lo material sino que lo que nos pasa es que estamos sufriendo”*.

Las demoliciones no solo habían agravado las condiciones de vida material de la población sino también les provocó daños y sufrimiento moral. Retomando a

²⁷¹ Recordemos que dicha ordenanza establecía que la villa Rodrigo Bueno no posibilitaba el pleno desarrollo ambiental de la Reserva Ecológica, impactando negativamente en el ecosistema.

Kleinman, Das y Lock, el sufrimiento social se relaciona con diversas dimensiones de la experiencia humana, incluida la salud, la moral, la legalidad y el bienestar, y resulta de lo que los poderes políticos, económicos e institucionales le hacen a la gente y, recíprocamente, de cómo estas formas de poder influyen en las respuestas de los problemas sociales (citado en Ortega F: 25:2008).

Por otro lado, el derribamiento de los inmuebles llevado a cabo se hacía mediante métodos arbitrarios. Mayra cuenta con desesperación: *“esa mañana me fui a trabajar, cuando volví me encontré con mi casa en ruinas...yo no firmé la declaración jurada para irme y me tiraron todo, me quedé sin mis cosas, sin vivienda, no se que voy a hacer...”*

Al mismo tiempo que se producían situaciones desgarradoras como estas, agentes de la Policía Federal circulaban por el barrio fomentando el temor de los vecinos, incluso instalaron una garita en la entrada del predio con agentes armados. Helicópteros con el logo del Gobierno de la Ciudad sobrevolaban a pocos metros del barrio y la Prefectura se hallaba en la entrada del barrio y cerca de las viviendas.

La mayoría de los delegados de manzana, ya cooptados por los agentes administrativos, habían “negociado” su salida. La población había quedado sin representantes, con la sensación de un barrio con lazos quebrantados y la desilusión de no haber podido lograr una organización conjunta para efectuar sus reclamos. Marta cuenta como vivió esta situación:

“Los delegados se vendieron en su mayoría, Carola [abogada de la APDH] se sentía traicionada. Se llevaba a un grupo de gente, no se quedaban en la lucha. Nos preguntábamos ¿nos pasará la topadora?, no, no puede ser, este es un país democrático, entonces se llevaba ese grupo, entonces nosotros nos íbamos achicando, en vez de fortalecernos nos estábamos debilitando”.

El entorno con el que convivían diariamente los habitantes y el desamparo en el que se encontraban acrecentó aún más su temor. El Estado había dejado marcadas sus huellas, repercutiendo así en la vida cotidiana de los habitantes. Así lo relata Marta:

“ ...¿qué nos van a hacer?, ¿qué estrategia están queriendo hacer para sacarnos de acá? (...) el tiempo que pasó eso [el desalojo] yo dejé mi trabajo (...) fueron muchos días de no poder dormir, no poder comer...”

El Estado ya no solamente había ingresado, se había instalado para desarmar la estructura organizativa del barrio. Se intentó deshumanizar a los habitantes mediante el aislamiento, la separación, el terror, la mentira y el control, condicionando el habitar en este lugar de la ciudad e impidiendo su posibilidad de “aparecer” en el espacio público (Arendt, H: 1998)

La suspensión del desalojo y la construcción del habitar sobre los escombros

Una medida cautelar impulsada por la Justicia de la Ciudad²⁷² ordenó la suspensión de la operatoria, mientras no se garantizaran condiciones dignas de vida a los habitantes de la villa Rodrigo Bueno. En este amparo los vecinos denunciaban las acciones tendientes a amedrentarlos para lograr su aceptación extorsiva del traslado, y solicitaban la protección de su derecho constitucional a la vivienda mediante la urbanización del barrio. Requerían a su vez, que se disponga cautelarmente la suspensión de la operatoria y que se tomen las medidas necesarias para garantizar condiciones dignas de habitabilidad. Marta relata como fue percibido esto:

“En el momento que nos iban a sacar todos estábamos angustiados, dónde íbamos a parar, a todos nos ofrecían plata, quince mil o 20 mil, pero nosotros no queremos plata, con esa plata dónde íbamos a estar, qué íbamos a hacer con nuestras familias, nuestros hijos, entonces como empezamos a ver que había derechos que nos amparaban empezamos a ver”

Desde ese momento la regularización de la infraestructura de servicios de la villa y otras políticas desplegadas por parte del Estado local se fueron desarrollando

²⁷² Los habitantes de la villa fueron patrocinados por la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (A.P.D.H.) y un sector –la manzana 3-, llamada por sus habitantes como la “manzana de los paraguayos” contrató un abogado particular. Ambos presentaron un amparo ante el Juzgado de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo y Tributario n° 4 del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a cargo de la doctora Elena Liberatori. Se dictó una medida cautelar - el 5 de septiembre de 2005- que ordenó al GCBA, garantizar condiciones dignas de habitabilidad, asegurar la limpieza integral de las calles internas y periféricas, la remoción y recolección de residuos, la desratización del predio y garantizar la provisión de agua potable y luz eléctrica a los pobladores.

como respuesta a sucesivas exhortaciones del juzgado. Uno de los elementos que resultaron fundamentales para esta acción judicial fue demostrar la preexistencia de la villa respecto de la Reserva Ecológica, y el rol protagónico que tuvo el Estado en su erección.

Este amparo llevó a que el “frustrado desalojo” se paralizara por un tiempo, hasta que el Gobierno Local volviera a emprender una política de exclusión. Muchos de los anteriores moradores retornaron a la villa, que fue creciendo nuevamente, poblada por nuevas familias que construyeron sus casas sobre los escombros. Marta cuenta como la villa fue nuevamente poblándose:

“La gente está construyendo. Los terrenos que adquieren, se van acomodando, tratando de arreglar con otras familias construir para arriba, porque quieren mejorar su calidad de vida”.

Esta vez, luego de que se modificara la estructura administrativa del Gobierno Local -mediante la ley de ministerios-²⁷³, el problema de la villa pasaría a la órbita del Ministerio de Espacio Público. Se creó entonces –como ya vimos- la “Unidad de Intervención de Saneamiento en Predios”, a la cual se delegaron las tareas de “recuperación” del espacio, pero manteniéndose los mismos agentes administrativos que participaron de la anterior política de desalojo de la villa.

“ ...Lo que hicimos fue pensar en que dentro del Ministerio de Espacio Público un área que trabajara con predios, para llamarlo genéricamente de alguna manera, asentamientos o lugares que estuvieran con intrusiones, con viviendas multifamiliares o unifamiliares o con grandes extensiones no pequeñas, que estuvieran ocupadas por gente, y esas extensiones no fueran urbanizables...”
(Funcionaria de la Unidad de Intervención y Saneamiento en Predios. Ministerio de Espacio Público)

La Unidad proponía *“acciones de limpieza y adecuación en espacios públicos y privados usurpados; la identificación, cuantificación y caracterización de las unidades*

²⁷³ El 8 de noviembre de 2007 se sancionó la Ley de Ministerios (n° 2506) en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

sociales; y planes de reasentamiento, estableciendo las medidas necesarias para que las familias reasentadas mejoren los niveles de vida anterior”.

Los argumentos que se habían construido en torno a la usurpación fueron reemplazados totalmente por los discursos higienistas. En la práctica la política habitacional propuesta continuaba siendo la misma: se basaba en la entrega de subsidios económicos a los pobladores para que aceptaran ser desalojados del lugar, negando así el reconocimiento del derecho a la vivienda de los habitantes. Vale decir que esta política pública planteó restricciones reales o potenciales a la radicación urbana de los sectores populares (Oszlak: 1991).

Afloraron categorías como “saneamiento”, “recuperar el espacio público”, “limpieza”, estructurando lo social desde una mirada higienista del espacio público y del “merecimiento” de la ciudad:

“...fundamentalmente tomar una intervención en un área donde el Ministerio de Derechos Humanos ya no iba a tomarla más, por que? Porque los destinos finales eran destinos pensados desde este propio Ministerio, que tenía que ver con la recuperación de espacios públicos que, por razón que fuere, estaban siendo aprovechados no por toda la población sino por un sector determinado” (funcionaria de la UISP).

La solución para los habitantes de Rodrigo Bueno fue considerada como una cuestión de “espacio público”, y no como competencia de los derechos sociales. Es decir, la problemática habitacional del barrio quedó subsumida como un asunto de espacio público, vinculado a la defensa de este espacio exclusivamente para un determinado sector de la sociedad, discriminando quienes merecerían vivir en la ciudad. De este modo, fueron construidas ciertas categorías desde los distintos discursos del poder político y los medios de comunicación para justificar procedimientos tendientes al “desalojo” de la villa, emergiendo así discursos más legitimantes que otros, y un sistema de clasificaciones ensamblado en un determinado lenguaje para describir la “realidad” del barrio, otorgándole -desde el poder- una identidad. Así se naturalizó lo normativo, argumentando que *“hay una ley que dice que esto es del parque Reserva Natural”*, prescribiendo el uso del espacio sobre lo preexistente y justificando así lo inadmisibles, que era justamente plantear la urbanización. Vale recordar que los primeros pobladores del barrio habitaban allí antes que se constituyera la Reserva como

tal. Paradójicamente, el decreto que justificaba el desalojo apelaba a argumentos ligados con la preservación de la Reserva.

“ Nosotros teníamos previsto la inversión inmobiliaria pero la verdad nunca lo habíamos visto como posibilidad porque siempre pensamos en la extensión e incorporación de todos estos terrenos a la reserva ecológica, porque es parte de la reserva y porque además no solamente no se puede urbanizar (...) estos terrenos no son urbanizables porque son rellenos” (Funcionaria de la UIySP)

Supuestamente tras estos discursos se ocultaba el armado de otro escenario que querían implementar los funcionarios estatales. Esto era –según expresó un empleado *off the record*–: subir el monto de los subsidios, quebrar la unidad y organización del barrio, desprestigiar a la APDH (organismo que apoyaba la urbanización del barrio) y poner en el centro el argumento ecologista para fundamentar la recuperación de las tierras.

Sobre toda esta armazón se puso en práctica -mediante actos administrativos- una política activa de desalojo, por la cual personal administrativo y funcionarios políticos ingresaron a la villa. Su presencia se manifestó desde lo asistencial –a través de infraestructura, programas alimentarios, materiales, censos, organización vecinal- hasta la instalación de una oficina y la asignación de recursos a fin de lograr la expulsión de los habitantes del barrio. Tal como señala Carman (2006), la paradoja es que, en un contexto de democracia, y con un gobierno local que se proclamó a si mismo progresista e integrador de las minorías étnicas, resulta casi imposible la denuncia pública de estas prácticas discrecionales ejercidas “puertas adentro” de los asentamientos populares.

A su vez, en el marco de las redes de relaciones que establecieron los habitantes con el Estado y en el contexto de las continuas amenazas de desalojo, los pobladores reforzaron su permanencia en el lugar, encontrando formas de reafirmar su historia, su entorno y sus redes de relaciones.

Las acciones de desalojo implementadas en Rodrigo Bueno ponen en evidencia no solamente los efectos de las políticas habitacionales, sino también el tipo de vida que estas propusieron y/o contribuyeron a instituir (Grassi, 2003). La política habitacional

basada en subsidios económicos, generó que los habitantes de la villa volvieran sobre los escombros. La aceptación de un desalojo “negociado” abrió un campo de estrategias entre los agentes administrativos y los habitantes generándose un circuito vinculado más a la codicia y al miedo²⁷⁴ antes que a las prácticas comunitarias de “hacer” ciudad.

A través del abordaje etnográfico en la villa Rodrigo Bueno se indagó como las políticas implementadas por el Estado se han perfilado más bien como “productoras” del miedo antes que en garantes de una “vivienda adecuada”, utilizando como recurso la precariedad e incertidumbre de los sectores populares que residen en esta villa. Un Estado que se constituyó como productor de la belleza, y paralelamente se instauró como productor de los escombros, marcando en la subjetividad de la población el sufrimiento y el dolor.

El sufrimiento –dice Das- tiene una doble naturaleza, su capacidad de moldear a los seres humanos como miembros morales de una sociedad, y al mismo tiempo su malignidad, que se revela en el dolor. A su vez, el sufrimiento deja sus residuos y marcas que impiden el olvido. Marta, vecina de Rodrigo Bueno, hace una evaluación de los impactos que tuvo sobre ella la política de desalojo implementada por el Estado:

“...y llegado el momento cuando quieran volver a sacarnos, volveremos en la lucha, porque ¿qué podemos hacer nosotros?. Estamos tratando de vivir, de repente si nos quieren sacar, solamente nosotros nos tratamos de defender, seguir adelante, creciendo, mejorando nuestra calidad de vida...van a tratar de sacarnos, van a tratar de utilizar estrategias. Hasta que no pasa nada estamos así. Después de lo que pasó, está totalmente tranquilo, siempre nos preguntamos eso, ¿sabes algo del barrio?, bueno, si no escuchamos nada es porque estamos tranquilos. Cuando digan se abrieron las oficinas, ahí la gente estará loca, estresada, vamos a sentir que no vamos a poder...”

La historia que relata Marta -como la de tantos otros habitantes de la Villa Rodrigo Bueno- demuestra que el rumor del desalojo que puede ocurrir en cualquier momento se construyó como constitutivo de la vida cotidiana del barrio y que ello tiene efectos en cómo sienten, piensan y construyen un sentido del lugar.

²⁷⁴ Estas expresiones son retomadas de Danani (2004: 11), quien retoma trabajos de Gerald Cohen acerca de cómo la sociabilidad capitalista se ha construido sobre los principios de la codicia y el miedo.

A modo de cierre

Las operatorias de desalojo de la Villa Rodrigo Bueno y la Villa Gay fueron percibidas e interpretadas por sus moradores de formas heterogéneas. La historia de la “Aldea Gay” fue signada en gran parte por la violencia cotidiana. Había sido desalojada forzosamente hacía ocho años y sus pobladores fueron víctimas de reiteradas prácticas de violencia: detenciones arbitrarias y sistemáticas, amenazas, apremios ilegales, violaciones, robo de pertenencias, quema de ranchos, allanamientos y recurrentes requisas. Ello tuvo como efecto que ante la invocación de su “traslado” mediante el diálogo y el consenso, los habitantes perciban la acción estatal como bien intencionada.

Mientras, en Rodrigo Bueno, el rumor del desalojo fue a lo largo de los años constitutivo de la vida cotidiana de sus habitantes. Los primeros contactos que éstos tuvieron con los funcionarios giraron en torno a su relocalización –sin mediar la fuerza física- al encontrarse en terrenos que “perteneceían” a la Reserva Ecológica. Los discursos y prácticas estatales generados en torno al barrio fueron contradictorios y oscilaron entre su permanencia y su exclusión, generando en los pobladores confusión e incertidumbre frente a su situación de residencia en el lugar.

La trama de los discursos que giraron en torno a estos territorios a “recualificar” se basó en promover el desaliento de sus habitantes al instalar como “natural” que los pobres no puedan vivir en ellos. Sin embargo, la residencia de estos sectores sociales no ha sido aceptada como un problema social a ser incluido en la agenda pública, constituyéndose una aceptación más o menos tácita del uso de la violencia en los desalojos de estas villas. Vale decir, que las políticas estatales se constituyeron más como productoras del miedo, que como garantes de una vivienda adecuada, desplegándose mecanismos que tendieron a “deshumanizar” a los habitantes con el fin de justificar el ejercicio de la violencia. Esta se expresó de múltiples maneras: amenazas, precarización al no proveerles de los servicios básicos y arrasando las obras de grandes proyectos urbanos sobre las villas, demoliciones, cerramiento de los límites barriales y expulsión. Como señala Judith Butler, la precariedad implica vivir socialmente, es decir, el hecho de que nuestra vida está siempre, en cierto sentido, en manos de otros; e implica también estar expuestos tanto a quienes conocemos como a

quienes no conocemos. La precariedad –dice la autora- subraya nuestra radical sustituibilidad y nuestro anonimato con relación tanto a ciertos modos socialmente facilitados para morir y de muerte, como a otros modos socialmente condicionados de persistir y prosperar (2010:31).

Si bien a algunos habitantes de Villa Gay que tenían sus casas en la provincia de Buenos Aires, el subsidio les sirvió para mejorarlas, para la mayoría significó una situación de abandono y desamparo, marcando sus vidas e incluso terminando con ellas. Una asistente social del Centro de Salud que había trabajado durante varios años con los pobladores relata el sufrimiento que implicó para estos romper con los lazos de contención que habían construido en el lugar:

“...la verdad que yo sentí esa sensación de derrota (...) para mi la cooperativa iba a llevar mas tiempo y la gente del gobierno no está acostumbrada a esperar (...) sacas todo, firmas un papel que nunca te van a reclamar nada y te lo sacabas de encima. No cualquiera está dispuesto a trabajar con la cooperativa, implica otro laburo, evidentemente no estaban dispuesto a sostener. Había algo material concreto, vos ibas un día y habían tirado el árbol, la obra encima, persuasivo por lo bajo, muchos intereses en que eso avance, la obra se venía encima del barrio (...) está bien los derechos de los desaparecidos, que eso tenga un lugar pero a la vez está avasallando otros derechos, mas allá de que la gente no vivía bien, pero se podría haber hecho de otra forma, darle tiempo, que se haga lo de la cooperativa, no de una manera desgarradora (...) A los coletazos se fue la gente, veo a tres o cuatro que vienen acá. Con La Pedro seguí hablando por teléfono, estaba armando su casa, estaba viviendo con una señora con un montón de hijos, de hecho ella ya había vivido en el barrio. De Pedro lo que supe que se fue a un terreno que había comprado y se armó una casa de madera...me enteré que falleció por Julio. Me contaron que uno de los pescadores que había ido a vivir a un hotel falleció. También Nico falleció en Paraguay. Mi sensación un tiempo después fue esto, están matando a todos, esto se hizo tan mal, se lo comentaba a la señora que viene acá, de repente estás en la calle, con quince lucas, algunos se fueron a un hotel, desarmó los lazos que habían construido. Mi sensación era sobre llovido, mojado”

Los habitantes de Rodrigo Bueno, en cambio, lograron hasta ahora encontrar estrategias para continuar residiendo en el lugar. Sin embargo, ante un rumor del desalojo, o el anuncio de algún medio de comunicación que publica el posible lanzamiento del pretencioso barrio de lujo que quiere construir IRSA en los terrenos de la ex Ciudad Deportiva Boca Juniors, vuelve a alimentarse la confusión en que los pobladores sienten sumida su vida cotidiana en el barrio y la percepción de que pueden ser echados en cualquier momento. Sobrellevan así una permanente incertidumbre, “malos entendidos”, conflictos internos, y la inacción estatal en relación al mejoramiento del barrio, con su implacable opacidad, su rechazo a comprender, y su inhabilidad para actuar responsablemente frente al sufrimiento humano (Scheper-Hughes, 1994)²⁷⁵

²⁷⁵ Citado en Auyero, Swistun (147:2008)

Reflexiones finales

Como vimos en la introducción del trabajo, la tesis a sostener se articuló en torno a cuatro ejes, el primero de los cuales aludió a cómo las políticas de vivienda se encuentran insertas en políticas urbanas más amplias, donde el rol del Estado está permanentemente presente en las formas de “hacer ciudad”. Esto nos permitió analizar de que modo ciertos proyectos de renovación urbana -basados en la inclusión cultural y en la revalorización de la naturaleza- se han presentado como procesos adecuados para solucionar los problemas de las ciudades, pero paradójicamente, han generado nuevos problemas o profundizado los existentes, ubicándose a contrapelo de la política social y habitacional.

Se puso en cuestión la supuesta “ausencia” de políticas de vivienda, postulando así la existencia de una política activa y asiduamente presente del Estado en la intervención de lo urbano, donde se expresan relaciones sociales desiguales y de poder. Para ello, nos planteamos -como uno de los principales supuestos- que entender las políticas de vivienda para sectores de bajos recursos como tema de “falta de viviendas” o “déficit habitacional” actúa como una suerte de naturalización del problema obstruyendo la mirada. De modo que propusimos desandar la trama escondida mediante la cual se sostienen estas políticas empotradas en un universo de reglas paralelas, donde se producen procedimientos y prácticas arbitrarias. Complejizando el análisis, observamos que las políticas habitacionales forman parte de un conjunto de normas no escritas, usos y costumbres, que se manifiestan a través de ciertos comportamientos culturales constituyendo **formas de “hacer política”**, que se expresan en el “acceso a una vivienda social”. Para ello, a lo largo de los distintos capítulos desarrollados analizamos que hay una lógica que corresponde al universo de relaciones personales, que actúa en íntima relación con otra regida por un universo diferente, caracterizado por reglas escritas, conformando ambas lógicas la estructura de la institución, que -en este caso- se basó en el análisis del Instituto de Vivienda de la CBA (principal organismo encargado de diseñar e implementar políticas habitacionales de la ciudad).

Nos sumergimos así en la gran maraña administrativa que forma parte del funcionamiento “normal” y cotidiano de los funcionarios y empleados estatales, en la cual se estructuran relaciones de intercambio, obligaciones, valores morales,

adcripciones políticas, redes de interdependencia, rupturas y continuidades que van dejando sus huellas en las rutinas y procedimientos que conforman las costumbres burocráticas. Como analizamos, si bien estas relaciones quedan opacadas en estos organismos estatales, ocupan un rol fundamental en el funcionamiento institucional.

A lo largo del desarrollo de este trabajo, nos hemos detenido en el **constante “hacer el Estado”** de los agentes y oficinas estatales, entendiendo a su vez lo político como una dimensión presente en toda relación social. Al mismo tiempo, nos inmiscuimos en la trama de instituciones en que se constituyen conflictos y tensiones respecto de cómo “hacer las cosas” y de los posicionamientos (tomas de decisión y políticas específicas). Observamos así que el Estado se presenta como una relación social y una miríada de instituciones que se tensionan, asumiendo formas particulares de *estatalidad*, que se experimentan constantemente en **prácticas que se hallan simultáneamente dentro y fuera de la ley**

El recorrido histórico realizado a lo largo de esta tesis nos ha mostrado a la vez que desde el origen institucional del IVC, este organismo ha estado permeado por relaciones entre empleados, funcionarios y dirigentes barriales, dejando marcas que se hallan presentes en las formas de resolver gran parte de los problemas habitacionales y urbanos en las villas y asentamientos, marcando el “cómo hacer las cosas” en estos barrios. También nos ha permitido analizar cómo cada uno de los organismos que intervinieron -o intervienen actualmente- vienen ejerciendo cada uno su microdespotismo frente a la falta de poder político de los ciudadanos.

En este sentido, hemos podido desentrañar el entramado de dichas relaciones, ubicando los distintos grupos que participan de ellas e identificando formas que adquiere el habitar en una villa de emergencia, fáciles de replicar en otras villas. Analizamos que la vivienda se encuentra en constante circulación y atravesada por relaciones sociales de intercambio, reciprocidad y dependencia, convirtiendo el acceso a la misma en algo inacabado, es decir, en una deuda necesaria que se materializa en las relaciones concretas que otorgan forma y contenido a la institución. Esto nos ha permitido a su vez, ampliar la mirada, observando como el Estado abrió un amplio campo de estrategias que posibilitaron que prevalezca una densa red de relaciones personales que, asimismo, suponen relaciones de dependencia entre funcionarios del IVC, delegados de manzanas y habitantes de los barrios. Vale decir que de alguna

manera el **poder estatal compele a estos barrios a funcionar de acuerdo a una lógica clientelar, poniendo en marcha un sistema de dones y contradones entre los grupos, atrapados en un movimiento perpetuo donde cada don plantea y presupone otros, sucediéndose unos a otros, sin principio ni fin.**

Por otro lado, resultó relevante observar el papel dominador de los mecanismos de estructuración de los sujetos que esconden las políticas públicas y que aparecen normalizadas mediante programas u operatorias específicos. De modo tal que la efectividad del poder yace en su habilidad para enmascararse a sí mismo y ocultar sus propios mecanismos. En este sentido, a lo largo del trabajo hemos querido traspasar aquella creencia en el orden normativo al momento de formular políticas, yendo más allá de la ley escrita, y deteniéndonos en las prácticas o en las **márgenes del Estado**. Esto nos llevó a reflexionar, sobre el segundo eje planteado, basado en el postulado de que las políticas habitacionales se materializan diariamente en los encuentros que se producen entre los funcionarios estatales y los habitantes de las villas, desplegándose técnicas de dominación que son instituidas en relaciones disciplinarias y de domesticidad. Vale decir, que las relaciones sociales que sostienen estas políticas atraviesan la vida doméstica y cotidiana de las personas que habitan en los barrios pobres de la ciudad.

A partir de la descripción y el análisis de ciertas prácticas estatales en torno al plan de urbanización implementado en las diferentes villas de la ciudad, hemos podido indagar acerca del trabajo diario que realiza la administración, o bien el *cómo son las cosas* para los agentes estatales, que se traduce en rutinas establecidas para satisfacer los requerimientos formales y paralelos de la institución. Para ello analizamos a través de distintos relatos de los habitantes de estos barrios cómo el *cuerpo y su versión descarnada* es vinculado a un lenguaje administrativo que sirve a su vez como fundamento moral del Estado y moneda de cambio para acceder a un derecho o prestación estatal. Observamos a su vez, que la *precariedad* termina siendo una forma de construcción estatal en que la **vivienda social es imaginada como una modalidad de habitación efímera acorde a la representación de humanidad** que se tiene. Asimismo, a través de las historias narradas y los restos históricos que quedaron marcados en las prácticas consuetudinarias de erradicación, exploramos cómo la *transitoriedad* se ha constituido como un mecanismo político de solución habitacional

“definitiva” posible, ya sea a través de subsidios o la constitución de villas erigidas sobre construcciones de origen estatal. Vale decir que la transitoriedad “perpetuada en el tiempo”, se produce y cronifica mediante la propia acción estatal, que como planteamos en el capítulo III, termina siendo un mecanismo estatal de producción de **residuos humanos**, o **seres humanos residuales**, sin que medie un principio ético que invalide al Estado a tratarlos como desechos. Esta transitoriedad *sine die* también nos permite observar el sometimiento de los habitantes al poder estatal, siendo experimentada por ellos como un **tiempo de espera**, entre la esperanza y el desaliento, a merced de quienes toman decisiones sobre sus vidas. Aquí planteamos distintas modalidades que adquiere la temporalidad: **el tiempo administrativo, el tiempo de padecimiento y el tiempo como una variable de merecimiento**. De este modo, mientras las personas “esperan” una vivienda se convierten en **pacientes del Estado** (Auyero, 2010).

Otra de las prácticas analizadas y que nos acerca al planteo inicial del tercer eje de la tesis a sostener, es la **discrecionalidad** que implementan los organismos administrativos y burocráticos en las villas y asentamientos y el efecto directo que tiene en la vida cotidiana de los habitantes. En este sentido, indagamos la **amenaza como práctica de deshumanización** y como *modus operandi* de la institución, expresado en las demoliciones mismas, las cuales –como observamos en los capítulos III y VI– pueden ser utilizadas para amedrentar a la población que se resiste a los planes oficiales dirigidos a las villas o al desalojo de ciertos asentamientos. Asimismo, las demoliciones aparecen como formas normalizadas y habituales de las políticas habitacionales, banalizando el sufrimiento de los habitantes por el que descarnadamente se derriban sus viviendas, sustrayéndoles toda humanidad posible.

Esta deshumanización también se despliega utilizando como recurso la generación de la incertidumbre de los sectores populares. Respecto a esta última, a lo largo del trabajo hemos analizado que el retaceo de la información o la “labor de la confusión” (Auyero, Swistun, 2008) forman parte del manejo de la cosa pública y permiten al Estado manejarse con un mayor grado de discrecionalidad. Vale decir que los discursos deshumanizantes o bien, aquello que no se dice u oculta, se convierten en estrategias políticas, que manipulan la ambigüedad de ciertas categorías y símbolos socialmente disponibles. Esto es lo que denomino como lo ilegible de las políticas

públicas, que crea un marco de sospechas entre el lugar de la ley y su aplicación y ensancha así las márgenes de incertidumbre.

Por otro lado, como vimos en los distintos capítulos de la tesis, la renovación urbana -más allá de transformar el espacio urbano, modificando las áreas centrales de la ciudad a partir de la rehabilitación de áreas degradadas-, provoca desplazamientos de los sectores de menores recursos que habitan la ciudad. En este sentido, analizamos que en el marco de los proyectos de renovación urbana se establecen reglamentaciones que prescriben usos, acciones y prácticas que pueden ser invertidos y transformados. Tales proyectos van de la mano con procesos de segregación urbana, instaurando mecanismos de exclusión de los “indeseables”. Para ello, exploramos de qué modo la renovación de los barrios se realiza a la par del desalojo de la población, jugando así el Estado un papel principal como generador de la desigualdad socio espacial, provocando desplazamientos y relocalizaciones. De esta manera, se producen una serie de efectos en la población que repercuten en las trayectorias habitacionales y la vida cotidiana. A estos efectos los denominamos *desplazamientos sutiles y desplazamientos directos*. Los primeros se producen por una distribución desigual del espacio urbano mediante la implementación de políticas habitacionales indirectas, relacionadas con el funcionamiento del mercado inmobiliario (costo de alquileres, precios de venta de inmuebles, mayores inversiones privadas, etc), el tipo de viviendas, las áreas en que están localizadas, el nivel socio económico de los hogares y la disminución de opciones de alojamiento. Aquí observamos los ejemplos de dos programas estatales (la Operatoria de Créditos Hipotecarios – ley 341 y el “Programa de Familias en Situación de calle”- Decretos 960/06 y 690/08), que si bien propician el acceso a una vivienda a los sectores de bajos recursos económicos o en extrema vulnerabilidad, paradójicamente tienen serias restricciones relacionadas –entre otras cosas- con la dinámica del mercado inmobiliario y el encarecimiento del suelo urbano. De este modo, las opciones para este sector de la población terminan siendo el alquiler de cuartos de hoteles, las ocupaciones, los alquileres informales o bien –en determinados casos- el retorno a la situación de calle. **Estos nos llevó a concluir que lo que termina siendo presentado -en apariencia- como una medida asistencial o una política de inclusión, puede enmascarar una segregación de los sectores más débiles (Carman, 2011).**

Por otro lado, definimos como *desplazamientos directos* a aquellos que se producen mediante la acción directa del Estado a través de **políticas activas de desalojo** de los sectores populares y acciones tendientes al confinamiento de la población. Analizamos así cómo estos desplazamientos, que se producen debido a proyectos de renovación urbana, dispersan o desatienden el destino de sus habitantes, omitiendo toda responsabilidad de los sujetos de carne y hueso desplazados, tal como pudimos detallar en el caso de la Villa Gay. O bien, son relocalizados en zonas aisladas de la ciudad y con escaso acceso a los recursos. También analizamos, como en otras situaciones, algunos habitantes que fueron sujetos a políticas de exclusión lograron resistir a estas medidas, desplegando estrategias y prácticas de apropiación del espacio (como por ejemplo la Villa Rodrigo Bueno).

Aquí profundizamos el análisis, deteniéndonos en cómo las políticas habitacionales que se producen en estos espacios, se han perfilado como *productoras del miedo*, implementando medidas coercitivas y desplegándose mecanismos que tendieron a la deshumanización de los habitantes –utilizando como recurso la generación de la precariedad y la incertidumbre en los sectores populares- con el fin de justificar el ejercicio de la violencia.

Desenmascarar estas violencias fue uno de los objetivos de este trabajo, tratando de mostrar que detrás de los proyectos renovación urbana que aparecen como intervenciones “purificadoras” y “domesticadoras” del espacio público –a partir de la revalorización de la naturaleza, la cultura y la memoria- hay un patrón más amplio de invisibilización de prácticas relacionadas con el desplazamiento y la segregación de los sectores populares. De este modo, -a lo largo del capítulo V- focalizamos la mirada en dos villas (Villa Gay y Villa Rodrigo Bueno) que fueron interpeladas mediante políticas activas de desalojo en pos de la recuperación del espacio público en el que se proyectó la realización del “Parque Natural” –contiguo al Parque de la Memoria- y la “recuperación” de ciertos espacios de la Reserva Ecológica ubicada en Costanera Sur. Observamos así, de qué manera el desalojo de los habitantes de estos barrios se fundó en una aceptación más o menos tácita del uso de la violencia sobre éstos.

Las narrativas que se construyeron en torno a estas villas “no reconocidas” nos llevó a problematizar sobre el cuarto eje de la tesis a sostener, en el que nos planteamos el modo en que son construidas ciertas categorías desde los distintos discursos del poder

político y los medios de comunicación para justificar –mediante la producción de significados- procedimientos y prácticas urbanas. En este sentido, a lo largo de este trabajo hemos analizado que estos espacios han sido nombrados como *nuevos asentamientos urbanos*, oponiéndolos a las históricas villas oficiales. Los habitantes de los primeros –según hemos visto- han sido definidos como **“usurpadores” del espacio público** en el que se suponía como *territorio natural* y **“vacío”**. Retomando a Rabotnikof (2005), podemos decir que la palabra se convirtió en un instrumento político por excelencia y los espacios públicos se constituyeron en ámbitos de despliegue de la persuasión a través de la argumentación. De modo que el papel de la retórica en el ámbito público pasó a ser constitutivo de los temas políticos.

Analizamos así que el Estado delineó las políticas de intervención en base a la construcción de estas categorizaciones, construyendo la dicotomía entre *pobres meritorios* y *pobres ilegítimos*, es decir, aquellos que son dignos de ser “urbanizados” y los que deben ser desplazados. Sostenemos en este sentido que el poder instituyente de las palabras legitima formas de denominar, ya sea para “segregar” o “reconocer”, y en consecuencia -frente a un mismo fenómeno urbano- constituir **sujetos merecedores o no de derechos**.

La retórica que giró en torno a la presencia de las villas aquí analizadas tuvo una raigambre ecológica, que culpaba a sus habitantes de la “contaminación” y el “daño” al medio ambiente. Esto nos remite a la continuidad que adquirieron los discursos ligados a las ideas higienistas y evolucionistas que analizaban los problemas urbanos – asociados al orden social y a la moral- como una “patología social”. A lo largo del recorrido histórico descrito en la tesis pudimos observar como esta “patología” ha sido resuelta material y simbólicamente (según el contexto) a través de la “eliminación”. En este sentido, observar las prácticas del pasado en las que se imprimió la violencia nos ha permitido analizar las marcas que dejaron en sucesivos gobiernos democráticos, ampliando así los horizontes que nos permitieron reconstruir las rupturas y continuidades institucionales, las relaciones previas que facilitaron o que sirvieron de marco, y las huellas que quedaron impresas y que continúan inscriptas en rutinas que conforman las instituciones del presente.

En el caso de la Villa Gay y la Villa Rodrigo Bueno, mediante instrumentos jurídicos formulados *a posteriori* de la localización de sus habitantes, se prescribió que

por encima del derecho a la vivienda se halla el derecho ambiental y cultural, dejando implícito que no todos los ciudadanos tienen los mismos derechos a gozar de éstos. De este modo, analizamos cómo el Estado actúa (a partir de la “recuperación”) como domesticador del espacio público, invisibilizando estos espacios, y suponiéndolos “vacíos”, o bien construyéndolos, mediante la visibilización, como “espacios de inferioridad” (Sousa Santos, 2003), habitados por “usurpadores”, “indeseables” o “cuasi humanos”. Hemos querido demostrar, que a través de los proyectos de renovación urbana, la naturaleza, la cultura e incluso la memoria, pueden resultar en una “amenaza” o en un “recurso” para los sectores públicos. Domesticar el espacio público –mediante la recualificación ambiental y cultural- lo convierte en un “recurso natural” a merced de los humanos y en este movimiento se deja de reconocer a sus habitantes sus derechos y dignidad.

Observamos en los diferentes capítulos que las imágenes construidas a través de relatos “autorizados” (de funcionarios y medios de comunicación) encubren la existencia y el funcionamiento de las relaciones más violentas y cotidianas, que han sido naturalizadas y normalizadas. Esto nos llevó a preguntarnos ¿cómo hablar de los procesos de relocalización y expulsión hacia los sectores populares cuando hay discursos políticos que legitiman políticas enmascaradas en argumentaciones “purificadoras” del medio ambiente y recualificación de la ciudad?. Como señala Butler, la esfera pública está constituida en parte por lo que no puede ser dicho y lo que no puede ser mostrado. Los límites de lo decible, los límites de lo que puede aparecer, circunscriben el campo en el que funciona el discurso político y en que ciertos tipos de sujetos aparecen como actores viables (2009: 19)

Desarmar la lógica profunda de estos procesos nos permitió desenmascarar las prácticas que desarrollan los agentes administrativos que encarnan al Estado, en las villas, y particularmente en Villa Gay y Villa Rodrigo Bueno, donde la violencia tendió a despojar de humanidad a los habitantes con efectos directos en la corporalidad de las personas. Analizamos así estas rutinas que aparecieron bajo formas normalizadas y que tendieron a la invisibilización de la violencia: la amenaza de la “topadora”, la incertidumbre acerca de la probable relocalización mediante la “labor de la confusión”, el cerramiento de los límites barriales por el avance de las obras públicas, el engaño, el desaliento, la ruptura de la estructura organizativa, la utilización de recursos extorsivos,

-ofreciendo a los pobladores subsidios o créditos- la instalación de una oficina *in situ*, la precarización y las demoliciones.

Esto nos lleva a ciertas reflexiones sobre la violencia. Por un lado, estos barrios suelen construirse como “peligrosos” o, como sostuvo Carman (2011), en *usinas del miedo*, colocando la violencia en estos “otros” lugares, y construyéndola así visible frente a los demás. Ello de algún modo encubre e invisibiliza las políticas discrecionales implementadas por los organismos burocráticos en estos barrios, o bien genera que estas prácticas diarias sean naturalizadas y objetivadas como formas normalizadas de comportamiento habitual de los agentes administrativos del Estado. Por otro lado, estos últimos suelen diferenciarse –desde lo discursivo- de aquellas prácticas violentas utilizadas en gobiernos autoritarios en que medió el uso de la fuerza física mediante la retórica de “relocalización” y “recuperación”, pero dichas prácticas recurrentemente aparecen en el lenguaje de los funcionarios bajo la forma de amenaza. Se constituye así la acción estatal como productora del miedo, en que no necesariamente media la violencia física directa, sino que aparece como formas de coerción que imponen relaciones de dominación, incluyendo la amenaza de la violencia. Aquí podríamos aventurar que –siguiendo a Žižek (2009)- nos enfrentamos al dilema entre el horror sobrecogedor de los actos violentos utilizados en el pasado y la empatía hacia los pobres urbanos del presente, actuando como un señuelo que nos impide pensar.

Vimos así, que las distintas lógicas de funcionamiento del Estado, con sus tensiones y contradicciones, avalan las violencias simbólicas y concretas ejercidas sobre los cuerpos, intentando volver naturales e invisibles las opresiones, y legitimando y ocultando las dominaciones.

Esto nos enfrenta nuevamente a las consecuencias deshumanizantes que tuvieron las políticas habitacionales. En el funcionamiento normal y cotidiano, los agentes estatales fueron dejando distintas marcas de la faz represiva de los procedimientos, creando efectos directos en la población que habita en las villas y asentamientos, tales como la precariedad, la transitoriedad y la incertidumbre, que generaron el sufrimiento moral que se revela en el miedo y el dolor de los habitantes. En este sentido, -siguiendo a Das (1997)- el sufrimiento no puede ser entendido simplemente como algo que surge de las contingencias de la vida, sino que debe ser conceptualizado como un fenómeno producido de forma activa, e incluso administrado racionalmente por el Estado.

Asimismo, este sufrimiento no solo debe observarse en grandes acontecimientos, sino también en la rutina de la vida cotidiana. Como señala Ortega (2008) .-retomando las ideas de Das Poole- el sentido de la violencia no es -ni muchos menos- independiente de los modos en que el dolor es inmediatamente administrado, apropiado, distribuido y contestado por diversas instituciones, organizaciones y agentes. Así pues, tenemos los discursos y las prácticas estatales que llegan a la negación de la humanidad, a la vez que buscan generar un manto de legitimidad e invalidar cualquier reclamo que pueda surgir de la población alojada en las villas de la ciudad.

La Villa Gay fue poco conocida, ocultada y su desalojo prácticamente invisible a la mirada de los ciudadanos. Pasaron siete años del desalojo y la tan apresurada obra pública del Parque Natural (que imposibilitó que los habitantes de esta villa logaran armar un proyecto colectivo de vivienda) aún no fue inaugurada. Lo paradójico a su vez es que en la actualidad ese espacio es utilizado por un grupo de pescadores que también habían formado parte del origen de la villa y que hoy logran ingresar al lugar a diario. Esto nos lleva al interrogante (que en su momento expresó un empleado estatal), ¿acaso no se quería dejar precedentes de un proyecto colectivo creado por un grupo de gays y algunas familias que vivían en la extrema pobreza?. O ¿solamente se buscaba negar la humanidad de los pobladores del lugar, por el solo hecho de ser pobres, negándoles así su dignidad por encima de otros derechos reconocidos?.

En Rodrigo Bueno, como vimos lograron estrategias de permanecer en el barrio, pese a la amenaza y los intentos extorsivos de “relocalización”. Sin embargo, el rumor del desalojo que puede llegar en cualquier momento, se volvió constitutivo en la vida diaria de la población. De este modo, el rumor se anticipa a los hechos y produce libretos en que los habitantes de la villa se hallan amenazados por otros. Así, el Otro se transforma en un otro aterrador, que ha dejado marcada sus huellas en la corporalidad de las personas y en el sufrimiento moral que les produjo, ocupando un lugar fundamental en la vida social de la población.

A su vez, la etnografía desarrollada en las villas y asentamientos nos permitió observar las múltiples manifestaciones desplegadas por un Estado omnipresente que juega múltiples roles: arma y desarma los barrios, es productor de belleza urbana, al mismo tiempo que causa la *informalidad* (surgimiento de nuevas villas o asentamientos, crecimiento de inquilinatos en villas, ocupaciones “ilegales”, etc.). Esto último, tiene

íntima relación con la construcción de precariedad y transitoriedad definida previamente y con los sentidos de humanidad que se construyen desde el Estado. Es decir, lo que cuenta como humano, las vidas que cuentan como vidas y finalmente, lo que hace que una vida sea digna de ser vivida (Butler, 2009). Hemos analizado a lo largo de la investigación, cómo es imaginada la vivienda social por los agentes estatales, relacionada con un sentido de habitación efímera acorde a la representación de humanidad que se tiene; la producción de “residuos humanos” ante la eterna transitoriedad; y la amenaza y demolición como prácticas deshumanizantes. Los distintos sentidos de humanidad que aparecen nos abren hacia otras líneas e intereses para continuar investigando los modos de pensar la humanización y la deshumanización. Esto nos permitiría problematizar quienes tienen más posibilidades de ser humanizados, y que gozan de representación y mientras otros aún no tienen oportunidad de representarse y corren el riesgo de ser tratados como menos que humanos, o directamente no tomados en cuenta. Una pregunta aún imposible de responder pero que nos abre el camino hacia futuras investigaciones sería ¿cómo juega entonces el reconocimiento de derechos, frente a estos sentidos de humanidad?.

Si analizamos las políticas, no en su formulación sino en sus efectos, deberíamos entonces, si es que se pretende cambiar esta realidad, al menos desde la investigación y la práctica disciplinaria, poder conjugar la producción de conocimiento con la acción política, y desenmascarar esa verdad anestesiada de violencia. Como señala Das, resulta ser el único modo que tenemos de renunciar tanto a la violencia como a la no-verdad, en un único gesto de afirmación (Ibid, 2008). Esto a su vez, nos enfrenta a un problema ético y de responsabilidad moral, que -en mi caso- como investigadora, empleada de un organismo público y habitante de esta ciudad, posiciona mi lugar ante determinada situación en que otro ser humano es negado, hostigado, denigrado, aislado, estigmatizado. Vale decir, que sin una fuerte transformación de nuestros procesos de construcción identitaria, sin una reformulación de los límites de nuestra responsabilidad ante el otro, sin entender que somos parte inescindible de las prácticas sociales que se desarrollan en las sociedades en que habitamos (Feierstein, 2007), difícilmente podamos modificar las políticas habitacionales y urbanas.

Situarse en medio de la violencia mediante la investigación y la escritura –en un complejo entramado de identificaciones y desidentificaciones con aquellos actores que

están sometidos a la violencia- nos lleva inevitablemente a una metodología de la resistencia (Price, 2001). Siguiendo a Bourgois (1995), la escritura antropológica puede ser un espacio de resistencia, si en lugar de encantar, está dispuesta a desnudar la complejidad de los universos que estudiamos.

Para finalizar, queremos plantear, que muchas problemáticas indudablemente quedaron fuera del alcance de este escrito, o bien fueron tangencialmente mencionadas, en virtud de los criterios de selección temática que guiaron la elaboración de la tesis. Mi objetivo futuro es continuar problematizando las prácticas y costumbres de los organismos estatales que implementan políticas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires, atendiendo un caso particular y complejo que se relaciona con los procesos de relocalización de poblaciones que se asientan en villas y asentamientos afectados a la Cuenca Matanza- Riachuelo. Mi interés es profundizar en la línea de interpretación acerca de la construcción de humanidad, cómo juega el reconocimiento de derechos frente a los distintos sentidos de humanidad, y ampliando la mirada, no me detendré solamente en los organismos que implementan las políticas habitacionales, sino también en las redes de relaciones que se crean con otros actores en escena que -en este caso- son los abogados, funcionarios judiciales, organizaciones sociales y por supuesto los habitantes de los barrios afectados.

Los objetivos que me propongo se centrarán entonces -en un futuro próximo- siguiendo las pistas de aquellas prácticas, procesos y efectos, continuar reflexionando sobre las políticas habitacionales de la ciudad, sin ánimos de abandonar la apuesta que he emprendido durante estos años.

Bibliografía General

- ABU-LUGHOD, Lila. (1990) "Can't there be a feminist ethnography?". *Women & Performance: a journal of feminist theory*. Volúmen 5, Issue 1.
- ADAMOVSKEY, Ezequiel (2012). *Historia de las clases populares en la Argentina. Desde 1880 hasta 2003*. Buenos Aires. Sudamericana
- AGAMBEN, Giorgio (2004). *Estado de excepción*. Adriana Hidalgo Editora. Buenos Aires.
- AGAMBEN, Giorgio (2000) <http://www.elcultural.com/eva/literarias/agamben/portada1.html>
- AMENDOLA, Giandomenico (2000). *La ciudad posmoderna. Magia y miedo de la metrópolis contemporánea*. Celeste Ediciones, Madrid.
- ARENDT, H. (1993) *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- ASAD, Talal (2008). "¿Dónde están los márgenes del estado?" En: *Cuadernos de Antropología*, Buenos Aires Social, N° 27. pp. 53–62. Buenos Aires.
- AUYERO, Javier y SWISTUN Débora (2008). *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*. Paidós. Buenos Aires.
- AUYERO, Javier (2009). "Pacientes del Estado". Un recorte etnográfico sobre la espera de la gente pobre. En: <http://sites.google.com/site/javierauyero>
- BALBI, F.A. "La distinción jural-doméstico en los albores de la antropología política". Inédito, Buenos Aires, 1995.
- BARTH, F (1959). *Political leadership among Swat Pathans*. Monographs on Social Anthropology, 19. London
- BARTOLOMÉ, L (1985) *Estrategias adaptativas de los Pobres Urbanos: el efecto entrópico de la relocalización compulsiva*. En: Relocalizados: Antropología Social de las Poblaciones desplazadas. Ides. Buenos Aires.
- BAUMAN, Zygmunt (2005) *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*. Buenos Aires: Paidós.
- BAUMAN, Zygmunt (1997). *Modernidad y holocausto*. España. Sequitur
- BELLARDI, M; De Paula, A. 1986. *Villas Miseria: origen, erradicación y respuestas populares*, Buenos Aires.

BERNAND, Carmen (1994) “Ségrégation et anthropologie, anthropologie de la ségrégation. Quelques éléments de réflexion”. En C. Bernand (Ed.) *La ségrégation dans la ville*. Paris: L'Harmattan.

BIAGGIO, Mariana y VERÓN, Natalia. “Entre la penalización y la asistencia: la construcción de sujetos "merecedores" de políticas públicas destinadas a la atención de la "Emergencia Habitacional" en la Ciudad de Buenos Aires”. En Revista Margen, Buenos Aires, n°57, marzo, 2010.

Bidou Zacharisen, Catherine 2006. “Introdução”. Em Bidou Zacharisen (coord.) *De Volta a cidade*. ANNABLUME. São Paulo

BLAUSTEIN, Eduardo (2006) *Prohibido vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura*. Buenos Aires: Cuadernos de Causa Popular.

BORGES, Antonádia (2004) *Tempo de Brasilia. Etnografando lugares-eventos da política*. Editora Relume Dumara. Rio de Janeiro.

BOURDIEU, Pierre (1993). Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. Revista Sociedad. Facultad de Ciencias Sociales. UBA.

BOURDIEU, Pierre; WACQUANT, Louis (1995) “La práctica de la antropología reflexiva”, En: *Respuestas por una antropología reflexiva*. México: Grijalbo.

BOURDIEU, Pierre (1997). Razones prácticas sobre la teoría de la acción. Anagrama. Barcelona.

BOURDIEU, Pierre (1999a) *La miseria del mundo*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

BOURDIEU, Pierre (1999b). Meditaciones pascalianas. Ed. Anagrama

BOURGOIS, Philippe (2010). *En Busca de Respeto. Vendiendo Crack en Harlem*. Siglo XXI. Buenos Aires

BUTLER, Judith (2009). Vida precaria. El poder del duelo y la violencia. Buenos Aires Paidós.

BUTLER, Judith (2010) *Marcos de guerra. Las vidas lloradas* (Buenos Aires: Paidós).

CALDEIRA, T. Pires Do Río (1996) “Enclaves fortificados: a nova segregacao urbana”. En: *Novos Estudos*, 47. Cebrap, San Pablo.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto (2004) “El trabajo del antropólogo: mirar, escuchar, escribir”. En: *Avá, Revista de Antropología*, N° 5. Posadas: Universidad Nacional de Misiones.

CARMAN, María (2006) *Las trampas de la cultura*. Paidós, Buenos Aires.

CARMAN, María (2011) *Las trampas de la naturaleza*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires

CARMAN, María; YACOBINO, Paula; LEKERMÁN, Vanina (2011). “*Las implicancias sociales de la labor académica: reflexiones en torno a los umbrales de reconocimiento de las voces*”. X Congreso Argentino de Antropología social. 29 nov-2dic de 2011. ISBN 978-987-1785-29-2

CARMAN, María; CROVARA, María Eugenia; GIROLA, Florencia; LEKERMÁN, Vanina; y YACOVINO, María Paula. 2005. *Informe sobre el asentamiento Costanera Sur* incorporado por la Asamblea Permanente de Derechos Humanos en el expediente "Ramírez Tito, Magdalena y Otros C/ GCBA S/ Amparo (Art.14 CCABA)" Exp. 17601. Juzgado N° 4 en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

CICCOLELLA, Pablo y MIGNAQUI, Iliana (2009) “Capitalismo global y transformaciones metropolitanas: enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano”. En Poggiese H y Cohen Egler (comp) *Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. Clacso

CICCOLELLA, Pablo 1999. “Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuración territorial en los años 90”. En *EURE (Santiago)* [online]. vol.25, n.76 pp. 5-27.

CLICHEVSKY Nora (2003). Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires. En *Ciudad y territorio. Estudios territoriales*. Vol XXXV. Verano-Otoño 2003.

CLICHEVSKY, Nora y ABBÁ, Artemio (1980) “Diseño y modo de uso de los conjuntos habitacionales”. En: *Revista Ambiente*, N° 22. Buenos Aires: mimeo.

CLIFFORD, James (1999) *Itinerarios transculturales*. Barcelona: Gedisa Editorial.

CORAGGIO, José L. (1997) “*Descentralización el Día Después...*” En: Cuadernos de Postgrado Serie Cursos y Conferencias (Págs 19-77). Dpto de Impresiones del Ciclo Básico Común, Buenos Aires.

CRAVINO, Cristina (1998). Notas sobre la política habitacional en el AMBA en los años '90. Buenos Aires.

CRAVINO, María Cristina (2000): Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989 y 1996. Entre autonomía y clientelismo. www.naya.org.ar/congreso/ponencia2-11.htm.

CRAVINO, María Cristina (2000): La política de radicación de villas. El caso de la ciudad de Buenos Aires. Buenos Aires, Mimeo.

CUENYA, Beatriz (1993): Programa de radicación e integración de villas y barrios carenciados de la Capital Federal. Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

CUENYA, Beatriz (1997). *Descentralización y política de vivienda en Argentina.* Centro de Estudios Avanzados. Oficina de Publicaciones del CBC. Universidad de Buenos Aires, Argentina.

CUENYA, Beatriz (2000) “Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines de siglo”. Seminario Internacional Gestión Local y Políticas Habitacionales. Universidad Nacional de Rosario: mimeo.

DA MATTA, Roberto (1979). *Carnavais, balandros e heróis. Para una sociología do dilemea brasileiro.* Río de Janeiro, Zahar.

DA MATTA, Roberto (1993) “*A propósito de microescenas y macrodramas: notas sobre el problema del espacio y del poder en Brasil*”. En: Revista NUEVA SOCIEDAD, Caracas, Venezuela.

DANANI, Claudia 2004 “El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social” en Danani, Claudia (comp.) *Política social y Economía social. Debates fundamentales* (Buenos Aires: Editorial Altamira).

DAS, Veena (1997). *Sufrimientos, teodiceas, prácticas disciplinarias y apropiaciones.* En: *Internacional Social Science Bulletin*, Vol XLI, 154. Nueva Cork. Graus Rerpint Corporation.

- DAS, Veena y POOLE, Deborah. 2008. "El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas". Traducido por María Daels, Julia Piñeiro. En: *Cuadernos de antropología social*. n.27, pp. 19-52, Buenos Aires .
- DA MATTA, Roberto (1987) *A casa & a rua*. Río de Janeiro: Editora Guanabara.
- DÁVOLOS P.; JABBAZ M Y MOLINA, E.(1987): "Movimiento villero y Estado (1966-1976). CEAL, Buenos Aires-
- DE CERTEAU, Michel 1996 *La invención de lo cotidiano. 1. Artes de hacer*, México DF, Universidad Iberoamericana-ITESO, 1996.
- DELGADO, Manuel 1998 "Las estrategias de memoria y olvido en la construcción de la identidad urbana: el caso de Barcelona", en Diego Herrera Gómez (coord.), *Ciudad y Cultura. Memoria, Identidad y Comunicación*. Ediciones Universidad de Antioquia, Medellín.
- DELGADO, Manuel (2007). *Sociedades movedizas. Pasos hacia una antropología de las calles*. Barcelona. Editorial Anagrama
- DONZELOT, Jacques (1999) "La nouvelle question urbaine". En: *Revue Esprit*, N° 258. Paris.
- DOUGLAS, Mary (2007). *Pureza y Peligro. Un análisis de los conceptos de contaminación y tabú*. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires
- DUHAU, Emilio y GIGLIA, Ángela 2008. *Las reglas del desorden. Habitar la metrópoli*. Siglo XXI Editores. México.
- DUNOWICZ, Reneé (2000). *90 años de vivienda social en la Ciudad de Buenos Aires. Programa de mantenimiento habitacional*. FADU- UBA.
- EILBAUM, Lucía (2005). "La transformación de los hechos en los procesos judiciales: el caso de los 'procedimientos policiales fraguados'". En *Derechos Humanos, tribunales en Argentina y Brasil*. Antropofagia. Buenos Aires
- ELIAS, Norbert (1996) La Sociedad Cortesana, Ediciones del Fondo de Cultura Económica, México.
- EVANS-PRITCHARD, Edward (1977). *Los Nuer*. Barcelona. Editorial Anagrama.
- FASSIN, Didier (2003): "Gobernar por los cuerpos, políticas de reconocimiento hacia los pobres y los inmigrantes en Francia". En: *Cuadernos de Antropología Social*, N° 17, pp. 49-78.

- FOUCAULT, Michel (1995) La verdad y las formas jurídicas, Editorial Gedisa, Barcelona.
- FERNÁNDEZ WAGNER, Raúl (2008). Democracia y ciudad. Procesos y políticas urbanas en las ciudades argentinas (1983-2008). Universidad Nacional de General Sarmiento. Argentina
- FIGLIARANTE, O. 2000. “Uma estratégia fatal. A cultura nas novas gestões urbanas”. En Otilia Arantes, Carlos Vainer, Ermínia Maricato (org) *A Cidade do Pensamento Único. Desmanchando consensos*. Editora Vozes, Petrópolis.
- FLAX, Jane (1987). Postmodernism and gender relations in feminist theory. *Signs*. Vol 12. Nº4. pp. 621-643. Chicago.
- FREDERIC, Sabina. (1998). “Rehaciendo el campo. El lugar del etnógrafo entre el naturalismo y la reflexividad” en Revista *Publicar*, año VI, Nº 7, págs. 85-102. Buenos Aires.
- FREDERIC, Sabina. (2000). “De reunión en reunión”. La observación participante en el conocimiento etnográfico de procesos políticos urbanos. *Horizontes Antropológicos*. Porto Alegre. Año 6, Nro. 13. Pgs. 115-116.
- FREDERIC, Sabina. (2004). Buenos vecinos, malos vecinos. Moralidad y política en el Gran Buenos Aires. Bs. As. Prometeo.
- FONSECA, Claudia; CARDARELLO, Andrea (2005) “Derechos de los más y menos humanos”, en Sofía Tiscornia y María Victoria Pita (eds.) *Derechos Humanos, tribunales en Argentina y Brasil*. Antropofagia. Buenos Aires
- FOUCAULT, Michael. 2006. *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires. Siglo XXI. Editores Argentina.
- GHASARIAN, Christian. 2008. “Por los caminos de la etnografía reflexiva” en Ghasarian, C. (ed.) *De la etnografía a la antropología reflexiva*. Ediciones del Sol. Buenos Aires.
- GIROLA, María Florencia (2006). “Procesos de transformación urbana en la región metropolitana. Una mirada sobre el avance de la ciudad negocio”. En *Intersecciones en Antropología 7*: 361-374. ISSN 1666-2105. Facultad de Ciencias Sociales - UNCPBA – Argentina
- GIROLA, María Florencia 2008 *Modernidad histórica, modernidad reciente. Procesos urbanos en el Área metropolitana de Buenos Aires: los casos de Conjunto Soldati y Nordelta*. Tesis doctoral (Inédita). Buenos Aires

- GODELIER, Maurice (1998). *El enigma del don*. España. Paidós.
- GOODY, Jack (1990) La lógica de la escritura y la organización de la sociedad, Alianza Editorial, Madrid.
- GOODY, Jack. Comp. (1996). *Cultura escrita en sociedades tradicionales*. Barcelona. España. Editorial Gedisa.
- GORELIK, Adrian (2006) “El romance del espacio público”. En *Block* n°7. Centro de Estudios de Arquitectura Contemporánea. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires
- GRASSI, Estela 2003. *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)*. Ed. Espacio, Buenos Aires.
- GRILLO, Oscar; LACARRIEU, Mónica ; RAGGIO, Liliana (1995) Políticas Sociales y Estrategias Habitacionales. Espacio Editorial, Buenos Aires.
- GUBER, Rosana.(2001). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Colombia. Grupo Editorial Norma.
- GUBER, Rosana (2009) *El salvaje metropolitano*. Paidós. Buenos Aires
- GUTIÉRREZ, Leandro; SURIANO, Juan, “Vivienda, política y condiciones de vida de los sectores populares, Buenos Aires 1880- 1930”, en AA. VV., *Primeras jornadas de historia de la ciudad de Buenos Aires, “La vivienda en Buenos Aires”*, Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires, Secretaría de Cultura, MCBA, Bs. As., 1985.
- HABERMAS, J. (1991) *The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of bourgeois society*. Cambridge: MIT Press.
- HERMITTE, Esther y BOIVIN, Mauricio (1985) “Erradicación de villas miseria y las respuestas organizativas de sus pobladores”. En: Leopoldo Bartolomé (comp.) *Antropología Social de las Poblaciones Desplazadas*. Ediciones del IDES, Buenos Aires.
- HERZER, Hilda 2008(comp) *Con el corazón mirando al sur*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- HUTCHINSON, S (1998). (1998). “El ganado del dinero y el ganado de las mujeres entre los Nuer, 1930-83”. En *Antropología Social y política. Hegemonía y poder: el mundo en movimiento*. Comp. Neufeld, Grimberg, Tiscornia, Wallace. Buenos Aires. Eudeba.
- WELCH Guerra (ed.), *Buenos Aires a la deriva. Transformaciones urbanas recientes*. Editorial Biblos, Buenos Aires.

- JACKSON, Michael (2010[1983 y 1989]). "Conocimiento del cuerpo". En Citro, S. (coord.) *Cuerpos plurales. Antropología de y desde los cuerpos*. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2010, 59-82.
- JAURI Natalia y YACOVINO María Paula (2011) *Genealogía de dos categorías sociales: villas y asentamientos. Lógicas estatales de intervención y clasificación de la precariedad habitacional*". Revista *Ciudades*, n° 89. enero-marzo. Pgs. 16-22. México.
- JAURI Natalia (2011). *La política de radicación de villas de la Ciudad de Buenos Aires y la experiencia de los residentes de la Villa del Bajo Flores frente a los procesos de relocalizaciones in situ*. Mimeo.
- LACARRIEU, Mónica (1995) "Que los conventillos no mueran": disputas por el espacio barrial. En (Grillo, Lacarrieu y Raggio) *Políticas sociales y estrategias habitacionales*. Espacio editorial. Buenos Aires.ç
- LACARRIEU, Mónica (2001) "Cultura y Ciudad. La localización de la política de lugares desde la perspectiva antropológica: el caso del centro histórico y de nuevas urbanizaciones cerradas en Buenos Aires". Plan de trabajo, CONICET/UBA.
- LACARRIEU, Mónica y Reginensi (2007). *Los procesos de gentrificación en América Latina: ambigueddes, tensiones y problemas relacionados con la recualificación urbana*. Mimeo,
- LACARRIEU, M, GIROLA, MF, LEKERMANN, V, THOMASZ, G, YACOVINO, MP y CROVARA, ME (2010). "Procesos de recualificación y relegación en la ciudad de Buenos Aires: repensando la noción de ciudad-fragmento y la despolitización de lo urbano". En prensa. Revista *Argumentos*, México.
- LACARRIEU, Mónica (2010). "Ciudades Latinoamericanas. Desafíos y limitaciones de los procesos de recualificación cultural: ¿Globales/transnacionales, regionales, nacionales y/o locales?". En Revista *Praia Vermelha*. Programa de Pós-graduação da Escola da Serviço Social, UFRJ
- LACARRIEU, Mónica (2011)."Gentrificación ahora!". Alcances, limitaciones, retos y desafíos en torno de procesos de negociación y/o disputa. Mimeo.
- LEACH, Edmundo (1976). *Sistemas políticos en Birmania. Estudio sobre la estructura Kachin*. Barcelona. Anagrama.
- LE BRETON, David (2010). *Antropología del cuerpo y modernidad*. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires.
- LE BRETON, David (2011) *Sociología del cuerpo*. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires.

LEITE, Rogerio Proenca 2007. "Consumo y ennoblecimietno del espacio público". En *Eptic Revista de economía política de las tecnologías de la información y comunicación*. Vol 9, nº 3. Sept diciembre 2007. Disponible en www.eptic.com.br

LEKERMAN, Vanina (2011). "*Invitación a la lectura de la trama controvertida entre naturaleza, Estado y segregación socio-urbana*". Papeles de Trabajo, Año 5, Nº8, noviembre 2011. PP. 241-245. Revista Electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín.

LEKERMAN, Vanina (2010). "*Formas de habitar en una villa de emergencia: redes de relaciones y prácticas de urbanización*". En: Revista Kula. Antropólogos del Atlántico Sur. Revista de antropología y ciencias sociales. Número 2/Abril de 2010.Ciudad de Buenos Aires. Argentina..

LEKERMAN, Vanina (2008); CROVARA, María Eugenia. "*Planificación urbana y "recuperación" del espacio publico: cuando el estado se inmiscuye en la vida cotidiana de los habitantes de un barrio*". En: Quintas Jornadas de Investigación en Antropología Social Sección de Antropología Social, Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

LEKERMAN, Vanina (2005) "Procesos informales de ocupación de terrenos en la Ciudad de Buenos Aires. ¿Villas o asentamientos? El caso del asentamiento *Costanera Sur. Los excluidos del sueño*". En Revista *Cuadernos de Antropología Social*. Nº22. jul/dic. Buenos Aires.

LEKERMAN, Vanina (2004). "Discursos alrededor de la sexualidad: signos de la historia de la prostitución". En: Burocracias y violencia. Estudios de antropología jurídica. Comp. Sofía Tiscornia. Antropofagia. Buenos Aires.

MARCUS, George (2001). Etnografía en/del sistema mundo. El surgimiento de la etnografía multilocal. *Alteridades*. Pags. 111-127.

MAUSS, Marcel; 1979, Ensayo sobre los dones. Motivo y forma del cambio en las sociedades primitivas. En: *Sociología y Antropología*. Madrid. Tecnos.

MALINOWSKI, Bronislaw (1970) Crimen y costumbre en la sociedad salvaje. Planeta Agostini.

MALINOWSKI, Bronislaw (1973) Los argonautas del Pacífico Occidental, Barcelona, Península.

MARTINEZ, Clarisa (2000). Juegos de reconocimiento del derecho al espacio urbano en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de la política de radicación de villas.

MARTÍNEZ, Clarisa (2001) “El Programa de Radicación de Villas de la Ciudad de Buenos Aires. 1984-2000. Una propuesta teórico-metodológica para el análisis de la implementación de una política social vinculada al hábitat urbano”. Presentado en Jornadas de Jóvenes Investigadores. Gino Germani, Buenos Aires.

MARTÍNEZ Clarisa (2004): “El proceso de implementación de la Política de Radicación de Villas en la Ciudad de Buenos Aires (1984-2000). Análisis de su implementación en la Villa 1-11-14”. Mimeo.

MELOSSI, Darío (1992) El estado del control social. Estudio sociológico de los conceptos de estado y control social en la conformación de la democracia, Editorial Siglo XXI, México.

MENAZZI, L. 2010. “Sentidos de espacio público. Tradiciones, miradas y reflexiones en torno al espacio público urbano”. Mimeo

MERLEAU-PONTY, Maurice 1997 *Fenomenología de la percepción* (Barcelona: Ediciones Península).

MIGNAQUI, Iliana; 1995. *Reestructuración global y reterritorialización de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Reforma del Estado, políticas públicas divergentes y diferenciación socio-territorial*. Seminario Internacional sobre Impactos Territoriales de los Procesos de Reestructuración, Santiago de Chile.

MIGNAQUI, Iliana; Elguezábal, Liliana (1997): Reforma del Estado, políticas urbanas y práctica urbanística. Las intervenciones urbanas recientes en Capital Federal: entre la ciudad global y la ciudad excluyente. En: Hilda Herzer (Comp.): Postales urbanas del final del milenio. Una construcción de muchos. Colección Sociedad nro. 8. Instituto de Investigaciones “Gino Germani”, Facultad de Ciencias Sociales. Oficina de Publicaciones del CBC. UBA. Buenos Aires.

NOUZEILLES, Gabriela (2000). Ficciones somáticas. Naturalismo, nacionalismo y políticas médicas del cuerpo (Argentina 1880-1910). Beatriz Viterbo Editora. Rosario.

O'DONNELL, Guillermo (1993) *Situaciones: microescenas de la privatización de lo público en Sao Paulo*, Nariz del Diablo N° 17, Quito, Ecuador.

ORTEGA, F (2008). *Veena Das: sujetos del dolor, agentes de dignidad*. Colombia. Pontificia Universidad Javeriana. Universidad nacional de Colombia

OSZLAK, Oscar (1991). Merecer la Ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano. Humanitas, Estudios Cedes, Buenos Aires.

- OSZLAK, Oscar (1994). Estado y Sociedad: las nuevas fronteras. En Bernardo Kliksberg (comp). El rediseño del perfil del Estado. Mexico. Fondo de Cultura Económica
- PEIRANO, Mariza (1991): “Los antropólogos y sus linajes”. Universidade de Brasilia. Brasil
- PENNA, Maura. (1992). *O que faz ser nordestino. Identidades Sociais, interesses e o "escandalo" Erundina*. Cortez Editora. Brazil.
- PREVOT SCHAPIRA, Marie France (2000). Segregación, fragmentación, secesión. Hacia una nueva geografía social en la aglomeración de Buenos Aires. En Revista *Economía, sociedad y territorio*. Volumen 11, n°7. Pag 405-431
- PRICE, Joshua (2001). Hacia una contrahistoria de antropología. Revista Política y Sociedad. Universidad Complutense Madrid. Vol. 38.
- PUEBLA CADENA, Claudia (2002). *Del intervencionismo estatal a las estrategias facilitadoras: los cambios en la política de vivienda en México, 1972-1994*. El Colegio de México – Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano. México
- PORTAL, M. A. (2009) “Las creencias en el asfalto. La sacralización como una forma de apropiación del espacio público en la ciudad de México”. Mimeo: Inédito.
- RABINOW, Paul (1992): Reflexiones sobre el trabajo de campo en Marruecos. Madrid.
- RABOTNIKOF, Nora 2005 *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea* (México D. F.: Instituto de Investigaciones Filosóficas-UNAM).
- RAGGIO, Liliana (1995) “Un lugar en la ciudad. Alternativas habitacionales ne los tiempos de la crisis”. En Grillo, Lacarrieu y Raggio (comp) *Políticas sociales y estrategias habitacionales*. Espacio editorial. Buenos Aires.
- RATIER, Hugo 1985 *Villeros y villas miseria* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina).
- REIS MOTA, Fabio (2005). “Conflictos, multiculturalismo y los dilemas de la democracia a la brasileña. Una etnografía de los procesos de reconocimiento de derechos de dos comunidades de Río de Janeiro”. en Sofía Tiscornia y María Victoria Pita (eds.) *Derechos Humanos, tribunales en Argentina y Brasil*. Antropofagia. Buenos Aires

RICOEUR, Paul. (1979). "The model of the text: Meaningful action Considered as a Text". En Rabinow, P. y Sullivan, W. (eds.). **Interpretative Social Science**. Berkeley: University of California Press, 73-101.

RODRIGUEZ, María Carla (1998):Consecuencias del proceso de reestructuración estatal en la política habitacional. Dos estudios de caso. Informe de Avance, Instituto Gino Germani. Buenos Aires. MIMEO

RODRIGUEZ, María Carla (2005) *Como en la estrategia del caracol... Ocupaciones de edificios y políticas locales de hábitat en la ciudad de Buenos Aires*. El cielo por asalto, Buenos Aires.

ROSATO, A. y BALBI, F (eds). (2003). Representaciones sociales y procesos políticos. Estudios desde la antropología social. Buenos Aires. IDES. Antropofagia.

ROSATO, A. (2009). El "hacer política: cotidianidad y delimitación del dominio político. En: Política, instituciones y gobierno: abordajes y perspectivas antropológicas sobre el hacer política. Boivin, Heredia, Rosatos (Comp). Serie Antropología política y Económica. Bs.As. Antropofagia.

SAHLINS, Marshall (1997) Islas de Historia, Gedisa, Barcelona.

SALESSI, Jorge (1995). Médicos, maleantes y maricas: higiene, criminología y homosexualidad en la construcción de la Nación Argentina. Beatriz Viterbo. Rosario.

SANTOS, Boaventura de Sousa (1983) O Estado, o Dreito e a Questao Urbana. En: *Revista Crítica de Ciências Sociais*.

SANTOS, Boaventura de Sousa (1991). Estado, derecho y luchas sociales. Bogotá, ILSA-

SANTOS, Boaventura de Sousa (2003) *La caída del Ángelus novus* (Bogotá: ILSA-Universidad Nacional de Colombia).

SCOTT, James (2004) *Los dominados y el arte de la resistencia. Discursos ocultos*. Ediciones Era. México

SEGATO, Rita Laura 2006 "Raça é signo. Inclusão Social. Identidade e Diferença. Perspectiv pós-estruturalistas de análise social" en Amaral Jr.; Aécio e Joanildo A.

SHORE, C (2010). La antropología y el estudio de las políticas públicas. Reflexiones sobre la formulación de las políticas. Revista Antípoda Ed. 10.

SIGNORELLI, Amalia (1996) "Antropología de la ventanilla. La atención en oficinas y la crisis de la relación público-privado" en *Alteridades* (México D. F.: Universidad Autónoma Metropolitana) N° 11.

- SIGAUD, Lygia (1996). Dereito e coercao moral no mundo dos Engenhos. En: Estudos Históricos, Vol 9, nº 18. pp. 361 a 388.
- SIGAUD, Lygia (2004). “Armadilhas da honra e do perdao. En: maná, Estudos de Antropología Social . Vol. 10. Río de Janeiro.
- RIVAS, Elsa (1991). Mercado y submercados de vivienda (alquiler de habitaciones). En: Inquilinatos y Hoteles. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina.
- SOLDANO, Daniela (2004). “Vivir en territorios desmembrados. Un estudio sobre la fragmentación socio-espacial y las políticas sociales en el área metropolitana de Buenos Aires”. En: Ziccardi, Alicia (compiladora) *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social*. CLACSO-CROP. Buenos Aires-México
- SCHEPER HUGHES, Nancy. (1997) *La muerte sin llanto: violencia y vida cotidiana en Brasil*. Barcelona: Ariel.
- SCHTEINGART, Marta (2001). “La división social del espacio en las ciudades”. En: Revista Perfiles Latinoamericanos. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - México. Año 9, num. 19. México.
- TAMBIAH, Stanley (1985). *Culture, thought and social action. An Anthropolical Perspective*. Cambridge. Harvard University Press.
- TAUSSIG, Michael (1996) Un gigante en convulsiones. Gedisa, Barcelona.
- TELLA, Guillermo (1994). *Política municipal y espacio urbano (Buenos Aires 1880-1910)*. Buenos Aires. Centro Editor de América Latina.
- TERÁN, Oscar (1987)- *Positivismo y nación en la Argentina*. Puntosur. Buenos Aires.
- THOMASZ, Ana Gretel (2010). *Derecho a la vivienda, derecho a la ciudad y derecho a la cultura: análisis antropológico de sus vinculaciones en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires*. Tesis doctoral.
- TOPALOV, Christian 2004 “De la ‘cuestión social’ a los ‘problemas sociales’: los reformadores y la población de las metrópolis a principios del siglo XX” en Danani, Claudia (comp.) *Política social y Economía social. Debates fundamentales* (Buenos Aires: Editorial Altamira).
- TROUILLOT, Michel- Rolph (2001). *La antropología del Estado en la era de la globalización*. (traducción: Comas, Varela, Diez). *Current Anthropology*, Vol 42, nº1,
- TURNER, V (1968). *Schism and continuity in an agrican society. A study of ndembu village life*. The Institute for Social Research, University of Zambia. Manchester University Press. Manchester.

- TURNER, V (1999). La selva de los símbolos. Aspectos del ritual ndembu. Ed.Siglo XXI.
- VAINER, Carlos (2000). “Patria, Empresa e mercadería. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano”. En Otilia F. Arantes, C. Vainer y E. Maricato (eds.) *A Cidade do pensamento único. Desmanchando consensos*. Petropolis Editora, Vozes.
- VELHO, G y ALVITO M: (1996) Ciudadanía y violencia. UFRJ/FGV. Rio de Janeiro
- VERÓN, Natalia (2011). La producción estatal de la emergencia habitacional: desalojos y políticas habitacionales transitorias en la Ciudad de Buenos Aires. Revista Publicar. N°10.
- WACQUANT, Loïc (2001) *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio* (Buenos Aires: Ediciones Manantial).
- WACQUANT, Loïc (2007) *Los condenados de la ciudad. Gueto, periferia y estado*. Siglo XXI. Buenos Aires
- WEBER, Max (1985). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva. Sociología de la dominación*. México. Fondo de Cultura Económica.
- WOLF, Eric (1980). “Relaciones de parentesco, de amistad y de patronazgo en las sociedades complejas. En: Banton M (comp), *Antropología Social de las sociedades complejas*. Madrid.
- WRIGHT, Susan (1998). “The politization of culture”. En *Anthropology Today*, Vol. 14, núm.1, pp. 21-37. TRADUCCION
- YUJNOVSKY, Oscar (1974). Políticas de viviendas en la ciudad (1880-1914). E Desarrollo Económico, Vol. 14, n° 54. Buenos Aires. Jul-sep.
- YUJNOVSKY, Oscar (1984): Claves Políticas del problema habitacional argentino 1955-1981. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- ZICARDI, Alicia (1977). “*Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963-1973)*”. CEUR, Buenos Aires.
- ZICARDI, Alicia (1984). El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la Ciudad de Buenos Aires (1973-1976). Revista Mexicana. Año XLVI, Vol 4. Oct-dic
- ZIZEK, Slavoj (2009) Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales. Buenos Aires.

FUENTES Y ORGANISMOS CONSULTADOS

- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. ACIJ. (Informes varios)
- Asociación Civil Por la Reserva: www.porlareserva.org.ar
- Asamblea Permanente por los Espacios Verdes Urbanos: www.apevu.blogspot.com
- Diagnóstico de la Emergencia Habitacional en la Ciudad de Buenos Aires. Convenio FADU – UBA/ Ministerio de Derechos Humanos y Sociales (GCBA), Informe final 2008.
- Centro de Información Judicial (CIJ): www.cij.com.ar
- Centro de Estudios Legales y Sociales y World Organization Against Torture (2004)
- Comisión de Vivienda de la Legislatura de Buenos Aires (Informes varios)
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (informes varios)
- Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Informes Varios)
- Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (Datos varios)
- Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires (datos varios).
- COHRE (informes varios)
- Diario Clarín
- Diario La Nación
- Diario Página 12
- Diario Tiempo Argentino
- Diccionario de Arquitectura en la Argentina. Comp. Liernur Jorge F, Aliata Fernando.
- Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo de la Ciudad de Buenos Aires (<http://www.cedom.gov.ar>)
- Documentos de la Comisión Municipal de la Vivienda, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ministerio de Economía y Producción, República Argentina
- Jurisprudencia Nacional e Internacional
- Semanario Noticias Urbanas
- Sociedad Central de Arquitectos
- Corporación Antiguo Puerto Madero S A: <http://www.puertomadero.com/>
- Nuevo Madero: <http://www.nuevomadero.com/>

ANEXO FOTOGRÁFICO²⁷⁶

“Las fotografías son un medio que dota de realidad (o de mayor realidad) a asuntos que los privilegiados o los meramente indemnes acaso prefieren ignorar”
(Susan Sontag)

VILLA RODRIGO BUENO

²⁷⁶ Algunas de las fotografías de este anexo fueron brindadas por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en el marco de una entrevista que hizo María Eugenia Crovara con quien compartí trabajo de campo en Rodrigo Bueno) y por María Carman (con quien también compartí el trabajo de campo en Villa Gay y Rodrigo Bueno). El resto fueron sacadas por mí a largo de la investigación.





Cementerio de autos ubicado en el barrio



**Desalojo
parcial -
2005**



Reunión en el barrio con legisladores por la ley de urbanización – AÑO 2010



VILLA GAY

Reunión con funcionarios del GCBA para tratar el “traslado”



Obras “Parque Natural”



Desalojo – año 2005







