

Apuntes sobre la cuestión villera en la ciudad de Buenos Aires

Autor(es): [Arqueros Mejica, Soledad](#) - [Calderón, Cecilia](#) - [Jauri, Natalia](#) - [Ramos, Julia M.](#) - [Vitale, Pablo](#) - [Yacovino, María Paula](#)

Arqueros Mejica, Soledad . Licenciada en Sociología (UBA) - Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA/CONICET)

Calderón, Cecilia . Licenciada en Sociología (UBA) - Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA/CONICET)

Jauri, Natalia. Licenciada en Sociología (UBA) - Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA/ CONICET)

Ramos, Julia M. . Licenciada en Sociología (UBA) - Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales (FSOC/UBA) Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA/CONICET)

Vitale, Pablo . Lic. en Ciencia Política (UBA) - Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales (FSOC/UBA) – Doctorando en Ciencias Sociales (UBA)

Yacovino, María Paula . Antropóloga. Doctoranda en Filosofía y Letras con orientación en Antropología (UBA- CONICET)

Introducción

Las villas de la Ciudad de Buenos Aires son una de las tantas manifestaciones de las profundas desigualdades existentes en las condiciones de acceso al suelo urbano. En la década de 1990 fueron sancionadas diversas normas locales que reconocen los derechos de los habitantes de las villas y que ordenan específicamente el desarrollo de políticas para la radicación y la integración socio-espacial. Sin embargo, las escasas intervenciones dirigidas a esta población parecen haber sido, la mayoría de las veces, acciones descoordinadas, sin planificación ni integralidad en su implementación, lo cual no sólo no ha resuelto sino que ha profundizado la precariedad habitacional de estos territorios. En este sentido, a partir de la recuperación de la democracia, las políticas asistenciales de los sucesivos gobiernos locales dejaron entrever una política de relativa “tolerancia”, pero más relacionada a la omisión y el abandono que a la garantía y cumplimiento de derechos sociales. Las políticas de la actual gestión local a cargo de Mauricio Macri, continúan profundizando la precariedad habitacional de las villas a lo que se suman intervenciones que intensifican notablemente los procesos de segregación y expulsión de los sectores en emergencia habitacional de la Ciudad de Buenos Aires.

Los violentos sucesos del Parque Indoamericano¹ pusieron en evidencia estas cuestiones.

Por un lado, la magnitud del problema en términos de segregación socio-espacial, ya que lo que emerge en el conflicto no es sólo un problema de acceso a la vivienda sino principalmente de acceso a suelo urbano y derecho a la ciudad. Por otro, como contracara, los acontecimientos evidencian también que la gravedad de la problemática tiene directa relación con las políticas que históricamente se han dirigido a las villas, las cuales han combinado ausencia de intervención estatal, limitadas acciones no acordes con la dimensión de la problemática, y desplazamiento forzado de los sectores populares de la ciudad. Estos hechos, seguidos por una serie de nuevas “tomas” de tierras, desencadenaron diversas acciones y discusiones públicas, poniendo de relieve la situación de las villas.

Este contexto, sumado a la reciente reelección del macrismo, hace más que pertinente un acercamiento a la problemática de las villas en la ciudad. Por ello, el presente trabajo propone una aproximación a las dimensiones urbanas estructurales que atraviesan el fenómeno, el rol del Estado en su configuración, las distintas políticas públicas que históricamente se implementaron, su articulación con las instancias organizativas villeras y, por último, las características específicas de la actual política de villas del Gobierno local.

Las villas y su inserción urbana: algunas consideraciones conceptuales

La tierra urbana posee existencia social en tanto espacio urbano. Es decir que constituye el soporte en el cual se desarrollan, articulan y distribuyen actividades y personas de una manera específica y como resultado histórico de los procesos de urbanización. Las ciudades intervienen como una fuerza productiva en tanto favorecen y potencian la existencia y eficiencia de ciertas actividades y no de otras, incidiendo en la conformación y reproducción de la estructura social entendida como un todo (Jaramillo, 2009). En este sentido, el espacio urbano expresa la estructura socio-económica al tiempo que la co-constituye (Castells, 1976; Topalov, 1979; Harvey, 1977). En efecto, la diferenciación espacial de la ciudad se vincula estrechamente con la diferenciación social, aunque esto no signifique que la primera sea un espejo de la segunda (Harvey, 1977).

En este marco, desde fines del siglo XIX, los procesos de modernización y urbanización capitalista en nuestro país y región, han tenido su correlato en el desarrollo de diversas modalidades de habitar el suelo urbano. Diferentes autores (Herzer *et al.*, 1994; Abramo, 2003; Rodríguez, 2005) establecen tres lógicas predominantes de acceder, habitar y (re) producir la ciudad moderna y contemporánea. En primer lugar, la *lógica del mercado* -en este caso inmobiliario-, que posibilita consumir suelo o una vivienda. Como señala Abramo (2003), existen mercados inscriptos en determinadas normas jurídicas y urbanísticas de cada país o ciudad, comprendidos dentro del denominado mercado inmobiliario formal, y mercados que no se encuadran dentro de estas normas: el mercado inmobiliario informal. En segundo lugar, la *lógica del Estado*, que a partir de normativas y el diseño e implementación de políticas habitacionales resuelve o agudiza el problema de la vivienda y el acceso a la ciudad de los sectores populares. Cuando lo resuelve, establece el modo, la localización y los destinatarios en un marco de interacción con otros actores sociales, con distintos niveles de fuerza para incidir en la forma y alcance de su resolución.

Finalmente, la *lógica de la necesidad*, impulsada por aquellos sectores que no logran satisfacer sus condiciones de reproducción social a través del mercado o a través de políticas de Estado. Algunos de los mecanismos clásicos que despliegan los sujetos bajo esta lógica son las ocupaciones de hecho de inmuebles o tierras, privadas o públicas, vacantes o en desuso.

La apropiación del espacio urbano y de las externalidades que allí se concentran resulta de la interacción compleja y contradictoria de las diferentes lógicas mencionadas. En el caso de los sectores de más bajos recursos, son las lógicas de la necesidad, del Estado y del mercado inmobiliario informal las que priman a la hora de satisfacer su demanda urbano-habitacional.

En términos generales, en los países centrales los sectores populares resolvieron su “necesidad de ciudad” vía políticas de Estado; en Latinoamérica (como en el resto de los países periféricos), en cambio, las soluciones tuvieron lugar a través del mercado informal o de mecanismos propios de la lógica de la necesidad. En efecto, buena parte del suelo urbano producido en la región no se corresponde en forma inmediata con una modalidad mercantil capitalista tal cual se despliega en la ciudad formal ni tampoco con la planificación urbana funcionalista moderna². Esto se debe a ciertos rasgos estructurantes de peculiaridades en la urbanización latinoamericana y en el papel de sus mercados del suelo: a- un régimen de salarios bajos; b- gran rapidez del crecimiento urbano; c- diversos obstáculos para la homogeneización capitalista de la producción del espacio construido; y d- debilidad del aparato estatal en sus distintos niveles (Jaramillo, 1999). En este sentido, se verifica un vínculo estrecho entre legalidad y mercado habitacional, con su contracara en la informalidad de los segmentos de la ciudad autoconstruidos.

En este contexto, los sectores populares desplegaron un abanico de modalidades de acceso al suelo y/o a la vivienda que se enmarcan en el arco de posibilidades que configuran, predominantemente, las dos lógicas mencionadas. Estas modalidades resultan de una variedad de combinaciones “intermedias entre la legalidad y la ilegalidad jurídica, y en las cuales tienen lugar [también] las relaciones mercantiles, incluso las que se articulan directamente con la propiedad territorial” (Jaramillo, 1999: 125).

El desarrollo de ciudades formales cada vez menos accesibles para los sectores de bajos y medios recursos, y la saturación de espacios urbanos vacantes y en desuso, lleva a fortalecer el avance de la lógica mercantil –vía mercado inmobiliario informal– en las modalidades paralelas de acceso a la tierra, sin que esto implique la pérdida de su especificidad o, en términos de Jaramillo (1999), su efecto de segmentación. Esa mercantilización se expresa en el desarrollo creciente de un mercado de alquileres de cuartos y viviendas en tierras auto urbanizadas, o urbanizadas por sus habitantes en articulación con distintas intervenciones del Estado luego de su ocupación. De este modo, la “lógica de la necesidad” está lejos de abstraerse de las determinaciones propias del mercado capitalista.

Las villas³ en Argentina, las favelas en Brasil, los ranchos en Venezuela –como otras modalidades de hábitat popular– deben entenderse como parte inescindible de la dinámica urbana de la cual forman parte. Las mismas constituyen una solución habitacional socialmente producida para satisfacer necesidades reproductivas de una parte de la clase trabajadora que habita en ellas. Si bien

estas son, desde sus orígenes, lugares relegados y estigmatizados, que remiten a una diferenciación socio-espacial y simbólica de la ciudad, se encuentran profundamente atravesadas por el Estado. Más aún, en su propia formación y consolidación, Estado y mercado cumplen roles fundamentales –a través de sus acciones y omisiones– en estos fragmentos urbanos.

En la Ciudad de Buenos Aires la organización socio-espacial se caracteriza por ser profundamente desigual. La Av. Rivadavia se constituye en un límite material y simbólico que históricamente divide la ciudad entre un norte próspero habitado por los sectores más acomodados, y un sur relegado habitado mayoritariamente por sectores populares. Sin embargo, en el marco del AMBA, habitar la ciudad permite a los sectores populares matizar su condición de pobreza ya que ésta concentra un conjunto de recursos que posibilitan su reproducción diaria.

Dicho esto, en el próximo apartado nos proponemos reconstruir sucintamente las políticas hacia las villas de la Ciudad de Buenos Aires desde sus primeras formulaciones –a mediados de la década del 1950- hasta sus programas más recientes.

Las villas y su historia: políticas públicas y organización territorial ⁴

Primera etapa: la industrialización por sustitución de importaciones y el origen de las villas

No es casual que las primeras villas de la ciudad se formaran en la década de 1930, coincidiendo con el proceso de industrialización por sustitución de importaciones implementado, entre otros factores, como respuesta a la crisis económica desatada en los países centrales. Por aquellos años, la merma de la actividad agro-exportadora y la incipiente actividad industrial, significó la migración de importantes capas del campesinado hacia la ciudad. La llegada masiva de población (rural y proveniente de Europa) a las urbes se sintió agudamente en Buenos Aires, que aumentó en un millón de habitantes su población entre 1914 y 1936. Este crecimiento demográfico profundizó el problema habitacional de los sectores populares, que no pudieron canalizar sus necesidades a través del mercado, ni del Estado –el cual no tuvo intervenciones acordes- (Yujnovsky, 1984). Las villas se consolidaron así como modalidad popular de acceso al suelo urbano. Sin embargo, sus habitantes “no eran visualizados como un factor social tan diferenciado del resto de la gente que padecía el problema de la carencia de vivienda en el país” (Ratier, 1972: 29). Aunque en los dos primeros gobiernos peronistas se generalizó la política de construcción de vivienda social dirigida a los sectores asalariados, no se formularon políticas específicas para la población villera.

A partir de 1955 las villas comenzaron a construirse –política y conceptualmente– como un problema social y urbano específico. En línea con los postulados de la teoría del *slum* de la Escuela de Chicago sobre la conformación y dinámica de los barrios bajos y guetos norteamericanos, las villas comenzaron a ser visualizadas como un problema articulado en torno a dos dimensiones: una espacial y otra cultural, ambas identificadas como variables independientes del fenómeno que se quería explicar y sobre el cual se pretendía actuar. En tanto fragmentos urbanos

aislados debían ser “eliminadas” –hasta la década de 1980– o “integradas” –a partir de mediados de 1980–, definiendo los polos entre los cuales penduló la política orientada al sector.

Durante la dictadura que puso fin a la segunda presidencia peronista se desarrolló el *Plan de Emergencia* que postuló el desalojo de las villas, para el cual se dispuso la “relocalización y readaptación social” de sus pobladores. Muy simplificada, podemos plantear que el período de la segunda etapa de la sustitución de importaciones requería de la disponibilidad de fuerza de trabajo alojada en la ciudad y/o en sus inmediaciones, lo cual no llegaba a garantizarse a través de los programas habitacionales de los sucesivos gobiernos cívicos y militares. Las villas comenzaron a constituirse, entonces, en una respuesta condenada formalmente, pero tolerada (cuando no promovida) fácticamente por las diferentes gestiones gubernamentales. En el mismo período, y en el subsiguiente, el desalojo parcial de villas y asentamientos conllevaba la relocalización de su población fundamentalmente en complejos habitacionales de gran escala, que eran desarrollados por empresas constructoras. Las mismas fueron entablando vínculos con el Estado y los gobiernos de turno que las conformó como parte de la llamada “patria contratista” (Pucciarelli, 2004). Por otra parte, con la implementación del *Programa de Erradicación de Villas de Emergencia* (1966) se consolidó el rol de las organizaciones villeras, conformadas durante la década de 1950 para responder a necesidades cotidianas y a los intentos de erradicación⁵. Asimismo, se gestó el acercamiento a otras organizaciones que resistían a la dictadura de Onganía, fundamentalmente la CGT de los Argentinos y el Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo, acompañando el ciclo de ascenso de la conflictividad social que caracterizó todo este período.

El “tercer gobierno peronista” (1973-1976) encontró una organización en las villas fuertemente identificada con el proyecto “nacional y popular” que aquel postulaba y con enormes expectativas con respecto al cumplimiento de sus reivindicaciones históricas. Sin embargo, el impulso inicial de la política de trabajo conjunto entre las organizaciones y la Comisión Municipal de la Vivienda se vio limitado por el avance de la política de erradicación impulsada por el Ministerio de Bienestar Social, a cargo de José López Rega. Así, se erradicaron parcialmente la Villa 31 y Bajo Belgrano, entre otras.

Segunda etapa: la dictadura como punto de inflexión

Durante la última dictadura militar (1976-1983) se instauró un nuevo régimen de acumulación de capital (Basualdo, 2010) que, entre otros factores, implicó un proceso de desmantelamiento del aparato industrial. En la Ciudad de Buenos Aires, donde se dispuso la prohibición de actividades fabriles, la erradicación compulsiva de villas puede ser entendida como la expulsión de una fuerza de trabajo que resultaba “excesivamente numerosa” y cuya presencia en la ciudad se tornaba “indeseable”⁶.

Los habitantes de las villas fueron violentamente expulsados en el marco de una estrategia que combinaba el envío compulsivo de la población a sus lugares de origen, a conjuntos habitacionales o a terrenos vacantes fuera de los límites de la

capital (sumado a la desaparición y represión física, que también se verificó en villas). En este sentido, y según versiones oficiales, para 1981, se habían desalojado cerca de 150.000 habitantes.

Tercera etapa: Cambio de época. Integración y radicación en contexto de repoblamiento de villas

A partir de la recomposición democrática se produjo un repoblamiento de las villas de la Ciudad de Buenos Aires; situación que fue tolerada por el gobierno municipal y nacional y legitimada mediante la sanción de normativas que, desde entonces, disponen la urbanización y radicación de esos territorios inaugurando un nuevo planteo en relación a las villas. Este paradigma se materializó, al menos parcialmente, a mediados de los ochenta con el *Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios* (OM 39.753/84) – que se mantiene con distintas denominaciones hasta la actualidad- y el *Plan Piloto de Recuperación, Renovación e Integración Urbana* de Villa 6.

En sintonía con los postulados de organismos internacionales y del por entonces influyente Hernando de Soto (1987), el gobierno de Carlos Menem enfatizó la regularización dominial. En ese marco se promulgó el *Decreto 1001/90* y se creó el *Programa Arraigo* (con el fin de traspasar el dominio de los terrenos de jurisdicción nacional a la ciudad y a algunas organizaciones villeras). Pese a ello, parte de la Villa 31 fue desalojada compulsivamente para emplazar la autopista Illia. A su vez, se generó una estrecha vinculación entre el gobierno municipal y las organizaciones villeras, lo cual culminó en la ruptura de un sector y la (re)fundación de la opositora *Federación de Villas*.

En simultáneo, se consolidaron algunas de las transformaciones estructurales que se habían gestado en la última dictadura militar. A nivel urbano resulta interesante recalcar, siguiendo los planteos de Ciccollella (1999), que este período se caracterizó por la extranjerización de buena parte del control sobre el espacio urbano -con un correlativo debilitamiento del Estado-; la configuración de los “lugares comunes de la globalización” (como los *shopping centers*, *countries*, torres, barrios de lujo, *gentrificación*, etc.); y la profundización de la polarización social y la segregación socio-territorial.

Asimismo, durante esta década -en la cual también se consolidó un drástico proceso de reforma y reestructuración del Estado-, se desarrollaron importantes cambios normativos. En 1994, la reforma de la Constitución Nacional introdujo dos innovaciones: por un lado, se concedió estatuto autónomo a la Ciudad de Buenos Aires, y, por el otro, se incorporaron una serie de pactos, tratados y convenciones internacionales que consagraron distintos aspectos relativos al derecho a un hábitat digno dentro del espacio urbano⁷. En 1996, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires consagró el derecho a la vivienda y el hábitat, orientado específicamente a dar “prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos”. Por su parte, la ley 148, sancionada en 1998, estableció los mecanismos para avanzar en la urbanización y radicación de villas.

Pese al reconocimiento normativo, la prescindencia de mano de obra que caracterizó al período se correspondió con la contemporánea falta de respuestas habitacionales para sectores populares por parte del Estado.

Ahora bien, si durante la década de 1990 se favoreció la regularización dominal como uno de los ejes de urbanización de villas, durante los primeros siete años del nuevo milenio se enfatizaron las obras de infraestructura y la construcción de vivienda nueva con el objetivo de revertir las condiciones de hábitat y mejorar la accesibilidad entre las villas y el resto de la ciudad. Sin embargo, vale aclarar que a partir del 2003, la masiva construcción de vivienda social desarrollada por el Gobierno Nacional, tuvo un bajo impacto en la Ciudad de Buenos Aires. De forma paralela a estas acciones estatales, luego de la crisis de 2001 proliferaron una gran cantidad de nuevos asentamientos a raíz de la saturación de espacios disponibles en las llamadas villas históricas de la ciudad. Desde su conformación y propagación, estos nuevos asentamientos -denominados por el Estado local como Nuevos Asentamientos Urbanos- no fueron reconocidos como asentamientos urbanizables y la acción estatal sobre ellos osciló entre la omisión y la expulsión. Estos hechos vislumbran que la política de radicación de villas no fue siempre coherente y homogénea, sino que se ha combinado con intervenciones erradicadoras marcadamente opuestas, y hegemónicas en períodos históricos previos.

La gestión macrista (2007 a la fecha) se caracterizó por desarticular la política orientada al hábitat popular en general, y a las villas en particular. En el plano institucional, se traspasaron parte de las históricas competencias del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) sobre las villas y NHTs a la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS) y a la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) creada en este período, debilitando deliberadamente el organismo que históricamente había canalizado la política de villas y generando una fragmentación institucional que obstaculiza la ejecución de las políticas de radicación y urbanización⁸ (Arqueros y Canestraro, 2010). Aquella medida estuvo acompañada por una política presupuestaria en la que se redujo drásticamente el financiamiento de los programas destinados a villas. Ese financiamiento sufrió además subejecuciones. Por otro lado, la asignación presupuestaria priorizó la atención de situaciones de emergencia por colapso de la red de infraestructura –bajo la órbita de la UGIS-, destinando un porcentaje menor al recientemente creado *Programa de Regularización y Ordenamiento Urbano* –gestionado por la CBAS-, y asignando sólo una cantidad simbólica al *Programa de Radicación Integración y Transformación de Villas* –gestionado por el IVC- (Arqueros y Canestraro, 2010). Durante este período, entonces, las políticas dirigidas a las villas consistieron principalmente en acciones orientadas a abordar situaciones de emergencia, la adjudicación de viviendas cuyas obras se iniciaron en gestiones anteriores, algunas intervenciones en el espacio público de las villas a través de limitadas acciones “estéticas” como el mejoramiento de fachadas de -algunas- casas frentistas y de -algunos- equipamientos comunitarios y, por último, en políticas de erradicación y/u omisión hacia los llamados Nuevos Asentamientos Urbanos (Arqueros *et. al*, 2011).

Finalmente, con esta gestión se ha reactivado la regularización dominial como eje de la radicación. Al igual que en la década de 1990 comenzaron a diseñarse proyectos de regularización dominial con el fin de entregar títulos de propiedad a los residentes “dueños” de las viviendas en las villas. A fines de esa década, esta propuesta había quedado relegada, en parte, por las dificultades que presentaba su implementación. Esas dificultades eran fundamentalmente la densificación poblacional y habitacional, el aumento de piezas de inquilinatos de gran precariedad y con altos niveles de hacinamiento, el despliegue del comercio informal, y las grandes heterogeneidades y desigualdades habitacionales en estos espacios urbanos. Actualmente la proliferación de los inquilinatos se acrecentó significativamente –incluso algunos “dueños” de viviendas construyeron pequeños o medianos hoteles en los que residen numerosas familias de forma permanente-. En efecto, habría que analizar si en la actualidad estas dificultades logran canalizarse y de qué manera, y fundamentalmente interesa saber qué sucederá con aquellos residentes inquilinos de villas, que se encuentran en condiciones habitacionales altamente precarias e inestables; y a quienes, en principio, la política de regularización dominial no involucra y menos aún beneficia.

En síntesis, si en los años precedentes a la gestión macrista se registraron algunos magros avances en relación a la urbanización de villas, con el inicio de la actual gestión de gobierno se desanduvo gran parte de ese camino, desconociendo las obligaciones que competen al Estado según la constitución de la ciudad y la Ley 148.

Finalmente, ninguna de las gestiones tuvo regulaciones ni intervenciones al libre funcionamiento del mercado del suelo –que fue y sigue siendo el que rige la dinámica de urbanización-. Esto último, redundando en el presente boom inmobiliario para sectores de altos ingresos, y el ensanchamiento de la brecha entre estos y los sectores populares respecto del acceso al suelo. En este marco el único sector de la ciudad que presenta un crecimiento demográfico importante entre el último período intercensal (2001/2011) es la población de las villas porteñas⁹, que albergan -como tradicionalmente lo hicieron- a una franja de la fuerza de trabajo con menores recursos; con la diferencia de que las villas constituyen en la actualidad una instancia habitacional permanente, a la que se accede -también- a través del mercado, y donde las condiciones de hábitat continúan mostrando importantes niveles de precariedad.

Conclusiones

Recapitulando los diversos planteos plasmados en estas páginas, se puede destacar que, en líneas generales y hasta el momento, las políticas y programas destinados a villas estuvieron lejos de cumplir con las metas propuestas. De esto no escaparon ni los planes *erradicadores* ni los *integradores*, aún en aquellos casos en los que se lograron mejoras en el hábitat. A su vez, las organizaciones de base territorial estuvieron fuertemente imbricadas en estos procesos de implementación de políticas públicas destinadas a las villas de la ciudad, incidiendo en los mismos al tiempo que siendo determinadas por ellos.

Es interesante observar, entonces, los contextos en los que se desarrollan estas políticas y los consecuentes “desfasajes” entre sus respectivos planteos originarios y la acción estatal efectiva, no sólo con respecto a la intervención en villas, sino también como marca expresiva de las políticas sociales que caracterizan a las etapas y al tipo de régimen vigente en cada una.

En este sentido, enfatizamos la imbricación entre las lógicas de acceso al suelo presentadas en el primer apartado: estado, mercado y necesidad se conjugan de diversos modos y generan el complejo resultado urbano que se puede observar en las villas. Estas son, a la vez, territorios autoconstruidos para satisfacer necesidades básicas insatisfechas, espacios con fuerte impronta de la intervención –activa o por omisión- del Estado y un parque habitacional autogestionado que –en parte- deriva en la constitución de alternativas mercantilizadas –informales- de acceso a la vivienda por parte de sectores populares. Como decíamos al inicio, las villas son parte constitutiva de la ciudad capitalista y, por lo tanto, comprender su dinámica y avanzar en la resolución de sus problemáticas más agudas requiere del abordaje integral y complejo de sus diferentes facetas.

Lejos de la estigmatización marginalizante que pesa sobre sus pobladores, quienes habitan en las villas aportan fuerza de trabajo necesaria para la construcción –literal y simbólica- de la ciudad formal. A partir de esto se entiende el crecimiento de la población en villas, incluso en períodos de recomposición económica.

Por otra parte, las políticas públicas que se orientaron a villas, lógicamente, no escaparon a los determinantes internos y externos que fueron configurando al aparato estatal en las diferentes etapas observadas. En este sentido también se intentó poner de manifiesto en los apartados anteriores cómo una intervención tan aparentemente acotada y puntual como la que tiene por objeto a las villas también está fuertemente orientada por definiciones a nivel global (por caso, desde los planes de 1955 y la Escuela de Chicago, hasta la estandarización jurídica de mediados de la década de 1990).

Finalmente, y en vínculo con lo anterior, las organizaciones villeras fueron ajustando sus acciones a los diferentes recursos materiales y simbólicos emergentes de los procesos mencionados: desde factores de localización y acceso a bienes y servicios urbanos, hasta herramientas normativas y planes sociales. Al mismo tiempo, esa suerte de “ventanas de oportunidad” son también producto de la acción colectiva desplegada desde las villas a través de protestas, instancias de negociación y/o la ejecución, de hecho, de políticas en el territorio.

Un caso expresivo de estas mutuas determinaciones a nivel estatal y territorial, en las últimas décadas -tal como se analizó en los apartados precedentes- se verifica en el derecho a permanecer en el espacio ocupado por pobladores de las villas de la ciudad que es reconocido por todos los planes orientados a las mismas. Pero estos avances formales, en gran medida, se dan en un contexto de fuerte retracción de la intervención estatal en la provisión de servicios ligados al bienestar y de un proceso de intensificación de los cambios económicos que derivaron en la crisis de 2001.

La brecha entre reconocimiento normativo y ejecución deficitaria de políticas habitacionales –vigente, en gran medida, en el presente- genera una serie de nuevos repertorios estatales y organizativos en torno a la judicialización de conflictos territoriales¹⁰.

Volviendo al contexto actual, la reciente reelección de la gestión macrista no augura un futuro próximo de resolución progresiva del déficit habitacional ni tampoco de la situación particular de las villas. La acción estatal, entendida como un proceso co-constitutivo de lo social, es resultado de las tensiones entre diversos intereses de actores dentro de entramados sociales y políticos. En este marco, la experiencia organizativa de los barrios y la visibilización de la problemática que sucedió al conflicto en el Parque Indoamericano, podrían posibilitar una modificación sustantiva en la forma en que se viene abordando la cuestión villera desde el Estado y diferentes sectores sociales.

Bibliografía

Abramo, P. (comp.), *A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas*. Livraria Sette Letras, FAPERJ: Río de Janeiro, 2003.

Arqueros, María Soledad / Canestraro, María Laura, “Intervenciones del Estado en la regularización de villas y asentamientos: alcances, límites y contradicciones”, ponencia presentada en el Taller de Transformaciones Urbanas, Ambientales y Políticas Públicas, IIGG-FSOC-UBA, 5 de agosto de 2010.

Arqueros, S. / Calderón, C. / Jauri, N. / Ramos, J. / Vitale, P. / Yacobino, P., “Políticas públicas y trabajo social. Aportes para la reconstrucción de lo público”. Ponencia presentada en VI Jornadas de la carrera de Trabajo Social. Buenos Aires 12 y 13 de mayo de 2011.

Basualdo, E., *Estudios de Historia Económica Argentina*. Siglo XXI: Buenos Aires, 2006.

Bolay, J.C., “Urbanización y medio ambiente en tiempos de globalización. Una mirada particular a los barrios pobres”. Ponencia presentada en el seminario internacional: “Ciudades en transformación: modos de vida y territorialidades”. La Paz, Bolivia, 2010.

Castells, Manuel, *La cuestión urbana*. Siglo XXI: Madrid, 1976.

Clichevsky, N., “Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires”. En: *Revista Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* XXXV/136-137 (2003).

Cravino, M. C., *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad*. Universidad Nacional de General Sarmiento: Los Polvorines, 2006.

De Soto, H., *El Otro Sendero. La Revolución Informal*. Sudamericana: Buenos Aires, 1987.

Harvey, D., *Urbanismo y desigualdad social*. Siglo XXI: Madrid, 1977.

Herzer, H y Pirez, P., *Gestión urbana en ciudades de tamaño medio de América Latina*. Hábitat-ONU: Nairobi, 1994.

Jaramillo, S., “El papel del mercado del suelo en la configuración de algunos rasgos socioespaciales de las ciudades latinoamericanas”. En: *Territorios* 002 (julio de 1999), pp. 107-129.

Jauri, Natalia / Yacovino, María Paula, "Genealogía de dos categorías sociales: villas y asentamientos. Lógicas estatales de intervención y clasificación de la precariedad habitacional". En: *Ciudades* 89 (2011).

Oszlak, O., *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Humanitas, Estudios Cedes: Buenos Aires, 1991.

Pucciarelli, A. (coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares: la trama corporativa de la última dictadura*. Siglo XXI: Buenos Aires, 2004.

Ratier, H., *Villeros y villas miseria*. Centro Editor de América Latina: Buenos Aires, 1985

Rodríguez, M. C., *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, 2005.

Topalov, C., *La urbanización capitalista*. Edicol: DF-México, 1979.

Vitale, P., "Villas, política y ley. Apuntes a partir del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios y sus antecedentes". Trabajo de Integración Final (monografía) para optar por el título de Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires: Buenos Aires, 2009.

Yujnovsky, O., *Claves políticas del problema habitacional argentino*. Grupo Editor Latinoamericano: Buenos Aires, 1984.

Ziccardi, A., "Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963–1973)", Informe Final de Investigación. CEUR, ITDT, 1977.

Enviado especialmente para su publicación en *Herramienta*.

Las/os autoras/es de este artículo forman parte de un grupo con diferentes inscripciones académicas y territoriales articulado en torno a la problemática de villas y asentamientos populares. El objetivo de este trabajo se enmarca en la construcción de un espacio de observación permanente y longitudinal de la dinámica de estos territorios.

[1](#) En diciembre de 2010, decenas de familias tomaron tierras del Parque Indoamericano, ubicado en el barrio de Villa Soldati, y fueron violentamente reprimidos por la Policía Federal en un intento de desalojo ordenado judicialmente. El accionar represivo produjo enfrentamientos que culminaron con la muerte de dos personas y varios heridos. A raíz de estos hechos, el Gobierno Nacional instó al Gobierno de la Ciudad a buscar una salida política al conflicto. El Gobierno de la Ciudad se negó e interpeló continuamente al Gobierno Nacional a desalojar por la fuerza la "ocupación" provocada, según los dichos del Jefe de Gobierno, por "organizaciones mafiosas combinadas con el narcotráfico" creadas por "una inmigración descontrolada". Los días subsiguientes, la toma fue creciendo hasta llegar a nuclear a 6000 personas. Posteriores enfrentamientos causaron otro muerto y más heridos. Días después las familias se retiraron a raíz del compromiso de ambos Estados de solucionar la problemática habitacional. El acuerdo continúa incumplido y aún no hay responsables identificados judicialmente por las muertes ocurridas.

[2](#) Según estimaciones de organismos internacionales, el 94% de la población de barrios precarios vive en ciudades de países en desarrollo (Bolay, 2010). Sin

embargo, esa población no se distribuye de forma pareja. A modo de ejemplo, mientras el 7% de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires residen en villas, en Río de Janeiro estos habitantes suman un 35%.

3 Siguiendo a Cravino (2006), las villas se pueden definir como ocupaciones irregulares de tierra urbana vacante que: *a)* producen tramas urbanas muy irregulares; *b)* responden a la suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo a diferencia de otras ocupaciones que son efectuadas planificadamente y en una sola vez; *c)* las viviendas son construidas con materiales de desecho. Con el tiempo algunos habitantes construyen sus casas de material; *d)* poseen una alta densidad poblacional; *e)* generalmente cuentan con buena localización, en relación a los centros de producción y consumo; *f)* los pobladores las consideraban en sus orígenes un hábitat transitorio hacia un posible y anhelado ascenso social; *g)* los pobladores son trabajadores poco calificados o informales. Su inserción laboral responde a la etapa de industrialización sustitutiva de Argentina. *h)* sus habitantes son portadores de adscripciones estigmatizantes por parte de la sociedad de su entorno; *i)* por último, aunque parezca obvio, los habitantes corresponden a sectores de bajos recursos, con incapacidad económica de acceder a una vivienda a través del mercado.

4 Lo que sigue recupera los aportes, fundamentalmente, de Yujnovsky (1984), pero también de Martínez (2003 y 2004), Cravino (2006), Pastrana (1980), Ziccardi (1977) y Clichevsky (2003). Para aligerar la lectura, se evitará consignar estas fuentes en el apartado que sigue, aunque se estará remitiendo a las mismas.

5 Desde sus primeros años la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) intervino para desarticular las organizaciones de base villeras. Precisamente, el Plan Piloto para la erradicación de las villas 5, 6 y 18 del Parque Almirante Brown –primer plan implementado por el organismo, con financiamiento del Banco Interamericano de desarrollo-, 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, 1977).

6 Para entonces, quien comandaba los operativos era el Dr. Guillermo Del Cioppo, titular de la CMV durante la última dictadura. Queda para la historia su antológica frase (citada en Oszlak, 1991: 78): “Hay que hacer un esfuerzo efectivo por mejorar el hábitat, las condiciones de salubridad e higiene de la ciudad. Concretamente, vivir en Buenos Aires no es para cualquiera, sino para el que la merezca, para el que acepte las pautas de una vida comunitaria agradable y eficiente. Debemos tener una ciudad mejor para la mejor gente. [...] Se ha tratado el problema de las villas en forma quirúrgica y en tiempo récord”.

7 Declaración Universal de los Derechos del Hombre (art. 25.1), Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (art. XI), Convención de los Derechos del Niño (art. 27), Convención para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación Racial (art. 5), Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 14), Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26), Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo, Observaciones Generales 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.

[8](#) A partir de esta dispersión de funciones entre diversos organismos, la intervención del IVC se limitaría a la urbanización de las villas ubicadas en el sector norte de la Ciudad mientras que a la CBAS –a través de su Programa de Regularización y Ordenamiento Urbano (PROSUR Hábitat)– se le transfirieron las tareas de urbanización de aquellas villas y NHTs ubicados en la zona sur. Por su parte, la UGIS (dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico) focalizaría su intervención en tareas de atención inmediata ante situaciones de emergencia habitacional. Vale aclarar, que si bien formalmente se han diferenciado los ámbitos de injerencia de cada uno de estos organismos, en la práctica suelen superponerse y ser poco claros (Jauri y Yacovino, 2010). La villa 19 es un ejemplo de los efectos nefastos de esta fragmentación: su regularización (que se encontraba en un estado muy avanzado al comienzo de la gestión macrista) quedó bajo la órbita de la CBAS, sin embargo el IVC es el propietario de los terrenos donde se asienta el barrio y, por ende, el encargado de realizar el parcelamiento y el traslado del dominio. La fragmentación institucional redundó en desarticulación, de modo que en el caso citado –desde el 2008- no hubo avances con respecto a la regularización dominial del barrio.

[9](#) Las villas porteñas pasaron de tener una población de 107.422 habitantes en 2001 a 163.587, en 2010; la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de conjunto, en tanto, pasó de contar con 2.776.138 habitantes a 2.891.082. Es decir que el crecimiento poblacional intercensal de las villas es del orden del 52,3% en el contexto de una ciudad que creció casi doce veces menos: el 4,5%.

[10](#) Desarrollamos esta faceta jurídica del conflicto social en torno a villas en (Arqueros et. al, 2011); artículo en el cual nos referimos a la bibliografía existente que aborda esta cuestión.