





**ENTRE EL ARRAIGO Y EL DESALOJO.  
LA VILLA 31 DE RETIRO**



*María Cristina Cravino*

# **Entre el arraigo y el desalojo.**

## **La Villa 31 de Retiro**

Derecho a la ciudad,  
capital inmobiliario y gestión urbana.



Cravino, María Cristina

Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana :  
entre el arraigo y el desalojo : la Villa 31 de Retiro . - 1a ed. - Los  
Polvorines : Universidad Nacional de General Sarmiento, 2009.  
240 p. ; 22x16 cm.

ISBN 978-987-630-065-0

1. Planeamiento Urbano. I. Título  
CDD 711.2

© Universidad Nacional de General Sarmiento, 2009

J.M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines (B1613GSX)

Prov. de Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4469-7578

publicaciones@ungs.edu.ar

www.ungs.edu.ar/publicaciones

Diseño y Diagramación: Departamento de Publicaciones - UNGS

Ilustración de tapa: Andrés Espinosa, sobre la base de la fotografía "Tres  
pibes" de Pablo Vitale.

ISBN: 978-987-630-065-0

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial

Derechos reservados

# Índice

INTRODUCCIÓN .....	11
CAPÍTULO 1. El surgimiento de la Villa 31 y sus organizaciones barriales .....	17
Las primeras viviendas.....	17
Se rompe el aislamiento político del barrio.....	18
El plan de erradicación de las villas y la formación de una organización representativa de todos los barrios de la Villa 31 .....	21
La villa impide el desalojo .....	22
La autopista en los años 70: Resistencias y traslados .....	25
Las villas en el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983).....	25
Impactos y consecuencias de la erradicación.....	32
La Villa 31 luego de la recuperación de la democracia.....	33
La villa en los años 90.....	36
La villa en la actualidad .....	38
CAPÍTULO 2. Gestión municipal hacia las villas en el gobierno del Partido Justicialista entre 1989 y 1996 .....	45
Introducción .....	45
La radicación de asentamientos informales en la agenda del gobierno nacional y municipal .....	46
Entramado de intereses. Los actores en la cuestión .....	49
Actores gubernamentales con incidencia en la política hacia las villas.....	52
Organizaciones barriales .....	65
Organizaciones sociales y religiosas .....	68
Otras organizaciones de apoyo.....	69
Organizaciones empresariales .....	71
La gestión del intendente Carlos Grosso.....	71

Regularización dominiial y surgimiento del Programa de Radicación de Villas.....	73
La institucionalización del Programa de Radicación .....	75
Formas asociativas y Mesas de Concertación .....	78
La participación de las organizaciones villeras ¿efectiva o efímera?	
La experiencia de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales para Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal.....	81
Horizontalidad de la gestión, complejidad técnica y necesidad de centralización programática y presupuestaria .....	86
Modificaciones normativas para la regularización de las villas.....	88
La inclusión de la Villa 31- Retiro en el programa .....	89
Hipótesis de conflicto .....	90
Avances del programa a fines de 1992 .....	93
La intendencia de Saúl Bouer.....	96
La transición de la política urbana sobre las villas. Del Programa de Radicación a la órbita de la Comisión Municipal de la Vivienda .....	96
La política de tierras a nivel nacional: entre la cooperación y la disputa.....	97
Guerra entre vecinos. Erradicar la erradicación .....	104
Comienza la lenta y fracasada negociación. El consenso no es fácil.....	111
¿Qué hacer con la Villa 31-Retiro? Ordenanza 47.557/94 .....	123
La Villa 31 debe ser erradicada .....	129
El Proyecto Retiro versus la radicación de la Villa 31 - Retiro.....	135
El cambio de agenda y la fragmentación de las políticas.....	137
La intendencia de Jorge Domínguez .....	138
El Proyecto Retiro modifica la agenda.....	139
¿Fueron tres las opciones para la erradicación? Las razones de los pobladores y de los funcionarios. Todo el poder a la CMV .....	141
El nuevo conflicto. Las topadoras como política de erradicación sin consenso.....	146
El desalojo .....	146
La resistencia al Decreto 110/96 .....	149



Del conflicto a la conciliación. Menem ordena negociar .....	151
Las organizaciones villeras: entre la negociación y la lucha.....	155
Situación del movimiento villero de la Capital a comienzos de 1996 .....	158
Propuestas de salida del conflicto por parte de los habitantes de la Villa 31.....	159
Luego de la negociación.....	163
<b>CAPÍTULO 3. La política pública hacia las villas en general y la Villa 31-31 bis en particular entre 1996 y 2006.....</b>	<b>165</b>
Autonomía y dependencia del Poder Ejecutivo Nacional de la Ciudad de Buenos Aires.....	165
Las políticas en la Ciudad Autónoma.....	168
Actores relevantes en el período 1996-2006.....	168
Organizaciones barriales. Organizaciones técnicas de apoyo .....	177
La gestión de Fernando De La Rúa-Enrique Olivera.....	178
La gestión de Aníbal Ibarra-Jorge Telerman .....	189
Programas de radicación de villas e instancias participativas.....	212
Reflexiones finales.....	219
Algunas consideraciones sobre el período 1989-1996.....	219
Gestión de Carlos Grosso.....	220
Gestión de Saúl Bouer.....	222
Gestión de Jorge Domínguez .....	225
Balance de las tres gestiones .....	227
Algunas consideraciones del período 1996-2006.....	232
Reflexiones finales .....	234
Bibliografía .....	237

## **ABREVIATURAS**

ACIJ: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia  
AMBA: Área Metropolitana de Buenos Aires  
AUSA: Autopistas Urbanas S.A.  
CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
GCBA: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires  
CGP: Centro de Gestión y Participación  
CGT: Central General de los Trabajadores  
CELS: Centro de Estudios Legales y Sociales  
CMV: Comisión Municipal de la Vivienda  
CTERA: Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina  
FEDEVI: Federación de Villas  
FFCC: Ferrocarril  
FONAVI: Fondo Nacional de la Vivienda  
FOT: Factor de ocupación total  
FOS: Factor de ocupación del suelo  
FRAL: Frente Amplio de Liberación  
FTV-CTA: Federación de Tierra y Vivienda - Central de Trabajadores Argentinos  
INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos  
IVC: Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires  
GBA. Gran Buenos Aires  
MBS: Ministerio de Bienestar Social  
MCBA: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires  
MTL: Movimiento Territorial de Liberación  
MVBC: Movimiento de Villas y Barrios Carenciados  
NBI: Necesidades básicas insatisfechas  
NHT: Núcleo Habitacional Transitorio  
ONABE: Organismo Nacional de Administración de Bienes  
ONGS: Organizaciones No Gubernamentales  
SCA: Sociedad Central de Arquitectos  
SUPA: Sindicato Único de Portuarios Argentinos  
UCEDÉ: Unión del Centro Democrático  
UBA: Universidad de Buenos Aires  
UDA: Unión de Docentes Argentinos  
UIA: Unión Industrial Argentina

## INTRODUCCIÓN

Esta publicación tiene como base la tesis de mi autoría elaborada entre 1995 y 1998, que contó con la dirección de Nora Clichevsky y Pedro Pirez, y cuya aprobación en 1998 permitió mi graduación en la Maestría de Administración Pública que dicta la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires en convenio con el Instituto Nacional de Administración Pública de la Nación.

La presente publicación incorpora además algunas cuestiones que permitieron un seguimiento temporal del caso, incluidas en una tesis de doctorado en la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, con la dirección de la Dra. Hilda Herzer, y que constituyó una continuación parcial del estudio original. Asimismo, se continuó la investigación en el marco del proyecto “Hábitat y programas públicos de inclusión social” del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento y financiado por la ANPCYT.

El primer estudio se propuso analizar las políticas sociales habitacionales de la administración municipal de la Ciudad de Buenos Aires respecto de las “villas” (asentamientos informales), así como la acción colectiva de los habitantes de estos barrios y su posible incidencia sobre el diseño e implementación de esas políticas.

Para ello, se revisaron las múltiples articulaciones sociedad-Estado que subyacían a las políticas locales hacia las villas, las relaciones intra-gubernamentales que las nutrieron y las redes externas que surgieron en torno de la problemática. Esto se dio y se da en un contexto donde el imaginario social hacia las villas las coloca en un lugar de deslegitimación, que intenta ser minimizado por el movimiento villero.

La relación entre sectores de bajos recursos<sup>1</sup> y el Estado no es estática ni estable, por lo que debe ser contextualizada históricamente, atendiendo al marco de relaciones sociales, económicas y políticas en la que está implicada. En este caso, el trabajo se limita a la Ciudad de Buenos Aires y se focaliza en

<sup>1</sup> Se trata de los más pobres de los llamados comúnmente “sectores populares” o categorizados por algunos científicos sociales como “pobres estructurales”, más algunos “nuevos pobres” (a partir de la caída del nivel de vida de las capas medias y medias-bajas).

el período 1989-2006, es decir la gestión del Justicialismo, con sus tres intendentes: Carlos Grosso, Saúl Bouer y Jorge Domínguez, e incluye un análisis de lo que ocurrió posteriormente a la autonomía de la ciudad, es decir desde 1996 y hasta 2006.

La Villa 31 es el objeto principal del estudio, en principio, porque constituyó un caso paradigmático para comprender los alcances y límites de las políticas sectoriales y las dificultades de los habitantes de las villas para acceder al derecho a la vivienda.

En primer lugar, la administración de la ciudad, antes Municipalidad de Buenos Aires, luego Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, adoptó allí diferentes tipos de estrategias hacia las villas, como la concertación institucional, la negociación informal, el clientelismo y el desalojo compulsivo. Buscamos indagar la trama que permitió cada una de las estrategias estatales y la respuesta de los habitantes de estos barrios.

Al mismo tiempo, intervinieron en los conflictos organismos estatales con diversas competencias, tanto municipales (Comisión Municipal de la Vivienda –CMV–, Programa de Radicación de Villas, luego Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires –IVC– y diferentes áreas vinculadas al planeamiento urbano o a las políticas sociales) como nacionales (Programa Arraigo, Organismo Nacional de Administración de Bienes –ONABE–, etc.). A partir de estas diferentes actuaciones estatales, se tejieron redes de relaciones y de respuestas de sectores asociados o vinculados y de enfrentados con los villeros<sup>2</sup>, constituyéndose así un particular entramado de actores.

Dentro de los derechos que otorga la Constitución Argentina se encuentra el de la vivienda. Sin embargo, más allá de los enunciados normativos que intentan cierta universalidad, su acceso es evidentemente diferenciado. Oszlak, (1991:23) define el **derecho al espacio urbano** como “... capacidad de fijar el lugar de residencia o de localización de la actividad económica dentro del espacio, capacidad que puede extenderse a la disposición unilateral de los bienes que lo ocupan o a la participación en proceso de decisión sobre obras de infraestructura y servicios colectivos en espacios públicos o privados adyacentes. La propiedad de una vivienda o una fábrica serían ejemplos de la primera situación. La locación de vivienda por parte del propietario, o el cambio de su destino, ilustrarían una primera toma de extensión de ese derecho”.

Este derecho reconoce una gradiente “que va desde la propiedad hasta la ocupación ilegal amparada o tolerada por el estado, pasando por una serie de situaciones intermedias en las que dicho derecho sufre limitaciones tempo-

<sup>2</sup> Se utilizará la palabra villeros como sinónimo de habitantes de villas para ser más breves, y porque es adoptado por los propios vecinos como un rasgo de identidad. Si se trata de la concepción peyorativa del término, se hablará de “villeros”.

*rales, contractuales, o de otra índole”* (Oszlak, 1991:24). Consecuentemente, el ejercicio del derecho al espacio no se agota en la dicotomía propietarios –no propietarios. Como sostiene Oszlak (1991: 24): *“En otras palabras, el derecho al espacio conlleva diversas externalidades estrechamente ligadas a la localización de la vivienda o la infraestructura económica, tales como la educación, la recreación, la fuente de trabajo, la atención de la salud, el transporte o los servicios públicos. (...) Por lo tanto el derecho al espacio urbano debe entenderse, lato sensu, como un **derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda o actividad. Perder o sufrir la restricción de ese derecho puede suponer, además del eventual desarraigo físico, el deterioro de las condiciones de la vida material en cada uno de los planos en que existían externalidades vinculadas con la localización espacial.*** Justamente, la localización es la cuestión central que atraviesa la discusión de la Villa 31: desde los habitantes se plantea como un derecho construido históricamente y desde otros sectores como un privilegio que debe ser corregido, otorgándole a estos pobladores otra localización. Esto muestra que el espacio urbano de la ciudad no es homogéneo en cuanto a las preferencias de los distintos sectores sociales, pero tampoco desde el imaginario respecto a las acciones que debe realizar el Estado para permitir o legitimar asentamientos informales.

Sobre la forma en que el Estado abordó el problema de la vivienda existen fuertes dificultades conceptuales y operativas, coincidiendo por lo general con aquella que adopta el mercado. Ambos, por lo general conciben a la vivienda en un sentido restringido, individual y propio del ámbito privado. Sin embargo, para este trabajo adoptaremos la definición, con un sentido amplio, de **vivienda** de Yujnovsky (1984:17), quien afirma que *“es una configuración de servicios –los servicios habitacionales– que deben dar satisfacción a necesidades humanas primordiales: albergue, refugio, protección ambiental, espacio, vida de relación, seguridad, privacidad, identidad, accesibilidad física, entre otras”*.

Como sostiene el autor, estas necesidades varían con cada sociedad y grupo social y se definen en el devenir histórico, y esto coincide con la definición de las necesidades como socialmente determinadas de Topalov (1979).

Siguiendo a Yujnovsky es relevante combatir las definiciones estrechas de vivienda (tal como la consideran los censos nacionales) que la entienden como la unidad física individual. Así por el contrario el concepto debe *“referirse a los servicios habitacionales proporcionados en un cierto período de tiempo en una configuración espacial urbana, en un medio ambiente de una sociedad determinada”* (Yujnovsky, 1984:19). Por lo tanto la ubicación de la vivienda en la ciudad es un elemento central y refuta el argumento de cambiar vivienda en el centro por vivienda en la periferia o en una zona degradada como si fueran

equivalentes. En un sistema capitalista (con las particularidades que presenta la Argentina, por ser un país periférico en el sistema mundial) los servicios habitacionales adquieren un valor de cambio y se intercambian como mercancías. Sin embargo, buena parte de la producción de suelo urbano y vivienda se realiza por fuera de las relaciones capitalistas, siendo parte del trabajo doméstico (Meillassoux, 1993), tal como sucede en el origen en las villas, aunque luego se mercantilice (Cravino, 2006). Esto genera también contradicciones porque en los casos de desalojo se otorgó un subsidio por la localización y no por la vivienda, donde cada familia invirtió diferencialmente de acuerdo a sus capacidades de ahorro. En otros casos se intentó cambiar vivienda terminada a ser destruida para la apertura de calles por vivienda a pagar, con lo cual la relación con el bien es totalmente distinta.

Según Sigal el hecho de que unos trabajadores estables ocupen “barrios ilegales” muestra que la “marginalidad” espacial no es sólo la transcripción directa de la economía al espacio, sino que remite por una parte a un tipo de crecimiento capitalista y, por otro, a políticas urbanas específicas. La autora afirma que “... *hay una contradicción entre el hecho de que el Estado se haga cargo teóricamente de la vivienda y de los servicios colectivos y la ausencia de políticas concretas suficientemente eficaces; las “ocupaciones ilegales” de terrenos se sitúan justamente en el lugar de esta contradicción, caracterizada al mismo tiempo por la reivindicación implícita del derecho a la vivienda y por lo tanto de una legalidad social, y por el no respeto de las leyes, y por lo tanto de una situación de ilegalidad*” (Sigal, 1981: 156).

Algunos sectores populares, excluidos de la posibilidad de acceder a la tierra urbana por el mercado o por el Estado, ocuparon tierras baldías –fiscales o privadas–, lo que muestra las contradicciones de la urbanización capitalista y del Estado de Bienestar, que tendió a extender los derechos sociales, sin garantizar su acceso. Oszlak (1991:27) se refiere a que “... *en general, los regímenes populistas, mediante sus políticas, reforzaron estas situaciones, ampliando los derechos de los sectores populares a la ocupación del espacio urbano. (...) una mancha que hería la sensibilidad –y aumentaba la inseguridad– burguesa.*” Esta situación es la que dio y da lugar a toda una serie de conflictos sobre el acceso a la ciudad y, a partir de la Constitución de la Ciudad de 1994, al derecho a la radicación de los asentamientos informales. Hay que tener presente que desde la constitución de un asentamiento hay una intrincada cadena de acciones que involucran tanto a los pobladores como al Estado, que desarrolla programas sociales o provee mejoramientos físicos, construye centros de salud, etc. Por lo cual la construcción física y social de estos barrios es co-responsabilidad de los vecinos y distintos organismos del Estado.

Este estudio se propone aportar a una mayor y mejor reflexión sobre las consecuencias de la gestión pública, que desde las políticas sociales deben dirimir estos conflictos urbanos. Debimos correr el velo a los discursos oficiales que afirmaban apoyarse en las organizaciones sociales territoriales, pero que en realidad tenían una relación conflictiva con aquellas y por lo tanto no participaban de las decisiones relevantes. Para esta indagación los medios de comunicación masiva son actores centrales en dar visibilidad a estos conflictos, pero nunca son neutrales. Estos contribuyen a conformar el imaginario sobre lo que sucede en los asentamientos informales, ya que muchos de los vecinos de la ciudad no tienen contacto directo con las villas y más bien las miran con desconfianza. Los medios coadyuvan a la construcción de imágenes homogéneas sobre estos barrios y muchas veces los presentan como los chivos expiatorios de la problemática de la inseguridad, a medida que esta última se coloca en la agenda de los miedos urbanos.

Así, surgen como interrogantes: ¿Cuáles fueron los derechos de los villeros reivindicados por movimientos sectoriales y cuáles fueron procesados, tanto por el gobierno local como el nacional? ¿Las políticas y propuestas fueron homogéneas para todas las villas de la Capital Federal? ¿Qué factores definieron, cambiaron o priorizaron la agenda estatal de esta cuestión? ¿Cuál fue la relación entre las distintas agencias gubernamentales al respecto? ¿Cómo fueron visualizadas las políticas por los sectores involucrados y los de su entorno (aliados u opuestos)? Estas fueron algunas de las preguntas que guiaron esta investigación.

Hasta 1996, la Ciudad de Buenos Aires tuvo como particularidad que sus autoridades ejecutivas fueron elegidas por el Presidente de la Nación y no por sus habitantes. En cambio, el Concejo Deliberante, de carácter electivo, tuvo una escasa capacidad de decisión (además de arrastrar una pesada carga de hechos de corrupción, vinculados especialmente con la gestión territorial)<sup>3</sup>. Por lo tanto desde esa fecha comienza el período de autonomía política de la ciudad.

Para la realización de este trabajo se recurrió a numerosas fuentes secundarias, tales como documentos de los programas, llamados a concursos, evaluaciones internas, notas periodísticas de los principales diarios nacionales y datos censales o de la Dirección de Estadística de la Municipalidad y del Gobierno de la Ciudad. Al mismo tiempo, se utilizaron fuentes primarias por medio de entrevistas a informantes claves del movimiento villero, de la Villa 31, funcionarios municipales y del Gobierno de la Ciudad, miembros de ONGS y de la Iglesia Católica.

La exposición seguirá la siguiente secuencia: el primer capítulo dará cuenta de la conformación de la Villa 31 de Retiro, el surgimiento posterior de lo que

<sup>3</sup> Para más detalles ver el libro de Nora Clichevsky (1996) *Política Social Urbana* Espacio Editorial.

María Cristina Cravino

se denomina Villa 31bis contigua a la anterior, pero que conforma una sola trama urbana y de sus avatares hasta 1989; por su parte, el segundo capítulo recorrerá las tres gestiones en cuestión (gobierno de Carlos Grosso, Saúl Bouer y Jorge Domínguez), reconstruyendo las políticas hacia las villas, la acción colectiva del movimiento villero y el entramado de actores sobre la cuestión, así como una propuesta de análisis de los mismos. En el tercero se presentará lo sucedido entre 1996 y 2007 en una etapa de autonomía del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y, por lo tanto, de su política urbana. Este estudio se cierra aproximadamente al momento de la campaña electoral para elegir las autoridades del Gobierno de la Ciudad en el año 2007.

Por último quiero agradecer a Aída Arango, a Marcelo Corti y a Morena Corvaglia la revisión de los borradores de este trabajo; y a Pablo Vitale el haber prestado sus estupendas y premiadas fotos.

MCC, Buenos Aires, mayo 2007.



# CAPÍTULO 1

## El surgimiento de la Villa 31 y sus organizaciones barriales

### Las primeras viviendas

En la zona de Retiro, alrededor de la década del 30, surgieron los primeros asentamientos, constituidos en particular por familias afectadas por la desocupación producto de la crisis económica mundial. Así nació “Villa Desocupación”.

Juan Alejandro Re, subcomisario, en su trabajo sobre el problema de la “mendicidad” en Buenos Aires (1937:53) mencionaba los “campamentos de desocupados”, en estos términos (Cravino, 2006):

*“La última gran guerra europea trajo a su término, entre otras cosas, la consecuencia del grave problema de la desocupación mundial.*

*A partir de la tal época, nuestro país presenció la impasible invasión pacífica de gente extranjera, de todas las nacionalidades –especialmente polaca– gente que en su mayoría por su condición de ex combatientes, traía consigo **taras patológicas y carencia absoluta de recursos y subsistencia**” (el subrayado es propio).*

*(...) Con equivocado concepto del problema, y de los remedios para resolverlo, permitiéndose esa ubicación, facilitándose además a los desocupados, chapas viejas de cinc y adoquines escasos elementos con lo que ellos mismos, sin intervención técnica y material otro de naturaleza alguna, construyéronse, a modo de **viviendas rudimentarias, pequeñas, bajas y antihigiénicas casuchas, inmundas pocilgas más bien, de los más diversos tipos, juntas entre sí, en varias hileras y formando calles angostas**” (Re, 1937: 57) (el subrayado es propio).*

Los párrafos anteriores constituyen una de las primeras descripciones de lo que luego sería llamado “villa de emergencia” o “villa miseria”. Un censo

de 1934 mencionaba 2.903 hombres (Re, 1937). Estos hombres se desprendían de sus documentos para complicar las identificaciones y evitar la aplicación de la Ley 4144 de 1902, conocida como “Ley de Residencia” o “Ley Roca”, que implicaba la repatriación.

La relación con el entorno ya era conflictiva: *“Ese campamento de desocupados, cual si fuera de gitanos, por su rareza y novedad movía la curiosidad de la gente. En carácter de paseo, de distracción casi, se les iba a ver y observaba como quien lo hace sobre raros ejemplares, sin entrar a analizar el terrible fondo de ese viviente cuadro de miseria humana, que tal estado de cosas importaba, ni apreciar las consecuencias que de ello derivaban”* (Re, 1937:58). El autor afirmaba también que los habitantes pedían de puerta en puerta y que exigían monedas en *“actitudes de carácter extorsivo y que se cobijaron allí sujetos de toda ideología, extremistas, comunistas, anarquistas, etc., actividades disolventes...”*

Esta localización tiene que ver con la cercanía al puerto y a las terminales ferroviarias, que daban mayores oportunidades laborales. Según las crónicas, funcionaban allí “ollas populares”. Otro asentamiento precario (que luego integrará la Villa 31) dentro de Retiro, fue producto de políticas gubernamentales que brindaron viviendas provisorias a inmigrantes sin recursos, en su mayoría italianos. El asentamiento dio origen a fines de los 40 al llamado “Barrio Inmigrantes” de la Villa 31 (Bellardi y De Paula, 1986; Pastrana, 1980).

Luego de 15 años, se produjo otro asentamiento contiguo, en una zona baja, inundable. La ocupación en una franja alargada de terreno implicó la limpieza del lugar, repleto de vías férreas.

En los años 70, en el extremo noroeste de lo que fuera la Villa 31, se instalaron con sus familias grupos migrantes del interior que trabajaban en la estación ferroviaria. Con el apoyo del sindicato ocuparon edificaciones del FFCC y construyeron casas precarias. Este barrio fue originalmente bautizado Kilómetro 3 y luego Barrio Saldías.

## **Se rompe el aislamiento político del barrio**

En momentos de la llamada “Revolución Libertadora” (1955-8) aparecieron asistentes sociales con objetivos de persuadir a la población de que sus males provenían del gobierno “demagógico” anterior (Peronismo), para lo cual procuraron mostrarle su “preocupación”. En ese momento se rompió el aislamiento de los pobladores y se insertaron en las villas organizaciones externas con fines asistencialistas o de desarrollo comunal. Los universitarios tomaron a los villeros como objeto de estudio, agrupaciones de izquierda intentaron con ellos la “verdadera revolución”, otros partidos buscaron votos, sacerdotes

católicos y pastores protestantes realizaron obras de apostolado y grupos de mujeres hicieron caridad (Pastrana, 1980; Ratier, 1975), sin que los villeros pusieran condicionamientos.

La población villera crecía: la Villa 21-24 contaba, según un censo de la Policía Federal, con 2.500 pobladores en 1956 y el barrio Kilómetro 3 con 253 personas<sup>4</sup> (Pastrana, 1980).

Entre 1956 y 1958 se ocuparon espacios entre estos dos barrios: así nacieron Comunicaciones, YPF y Güemes, formados en su mayoría por inmigrantes del interior del país y en menor medida de países limítrofes. La extensión de electricidad y la provisión de canillas de agua en algunos puntos del barrio, permitieron esta expansión.

Paradójicamente, los **primeros intentos de desalojo**, a fines de los años 50 y principios de los 60, aparecieron en una coyuntura de crecimiento de la población villera. Surgieron las primeras organizaciones reivindicativas en Comunicaciones, YPF y Güemes, organizadas en torno a un lema: *“Unidad férrea-Resistir es nuestra consigna, nos quedamos aquí mismo si no nos ofrecen viviendas decorosas, no aceptamos soluciones transitorias. Lo que hay que erradicar no son las villas sino la miseria”* (eran momentos en que se construían las viviendas precarias denominadas “medios caños”) (Pastrana, 1980).

Las organizaciones negociaron con las autoridades, así como con el Concejo Deliberante, donde encontraron eco en los representantes del Partido Comunista, y en menor medida, del Partido Socialista. También dieron a conocer sus necesidades y demandas a través de los medios de comunicación.

Contaron con el apoyo de la Federación de Villas y Barrios de emergencia de la Capital Federal, que fijó su política con cierta autonomía (Pastrana, 1980). El Partido Comunista tuvo fuerte peso en la composición de sus miembros y en la orientación de su política.

Así entre 1958 y 1963 se observaron algunas obras en las villas, como el rellenado de varias hectáreas inundables, mejora de las calles internas y tendido de alumbrado público, lo que facilitó el funcionamiento de servicios de transporte y la accesibilidad al resto de la ciudad.

Los villeros no solamente rechazaban el desalojo, sino que siempre pidieron mejoras en las condiciones urbanas del barrio, que significaba legitimar la ocupación. Pero, a su vez, las obras hacían que la población creciera y se alejara el objetivo siempre presente en las autoridades de por lo menos “congelar”<sup>5</sup> el número de villeros.

<sup>4</sup> Según CMV, que consigna que los habitantes son en su mayoría argentinos provenientes del interior, con ocupaciones anteriores de tipo rural.

<sup>5</sup> Este era el término utilizado por las autoridades para referirse al objetivo de que la población villera no creciera.

En 1962 la CMV realizó un censo, dividiendo a la Villa 31 en cinco barrios: 1) Saldías, 2) YPF, 3) Comunicaciones, 4) Güemes y 5) Inmigrantes, con un total de 1.856 casillas y 6.731 habitantes (algo menos que 4 habitantes por vivienda), los que representaban el 15% de los villeros de la Capital. Tuvo un crecimiento mayor que el resto de las villas y a esa fecha la proporción de extranjeros ascendía a 27,8 %, la mayoría de países limítrofes<sup>6</sup>.

La villa se reorganizó sobre la base de la estructuración definida en barrios, donde se elegían representantes vecinales a través de comisiones. La participación fue discontinua, elevándose en períodos de intentos de desalojo.

En 1964, en vísperas electorales y durante la administración radical del Dr. Illia, se facilitaron vagones ferroviarios a 100 familias tucumanas y santiagueñas, originando luego el **Barrio Laprida**. Esto marcó la política asistencialista del gobierno, quien permitió el diálogo con las organizaciones villeras (Federación de Villas) y las reconoció institucionalmente, lo que ayudó a consolidar la organización. Las demandas se centraron en beneficios materiales (Pastrana, 1980).

En cambio, el gobierno comunal adoptó una actitud diferente pretendiendo una vez más “congelar” a la población villera para luego erradicarla. Así, las organizaciones que no estaban de acuerdo con la política no fueron reconocidas y, en una clara manipulación política, se intentó crear otras que apoyaran la postura oficial.

A fines del gobierno de Illia se sucedieron numerosos conflictos sociales, que agudizaron las contradicciones entre algunos aparatos del Estado. En este marco se publicó una solicitada para construir una **terminal de ómnibus** en los terrenos que ocupaba la villa. Su población se movilizó en asambleas y difundió el problema a través de volantes y de los medios de comunicación. Los barrios se nuclearon en la Federación de Villas y se pidió apoyo a la Confederación General del Trabajo (CGT) y el Sindicato Único de Portuarios Argentinos (S.U.P.A.), quienes manifestaron su solidaridad<sup>7</sup> (Pastrana, 1980). Finalmente, se logró impedir el desalojo. Las demandas de los vecinos se basaron en mejorar la infraestructura de servicios colectivos, ya que la atención brindada por el Estado resultaba insuficiente para afrontar el crecimiento de la población de la villa. **Las organizaciones barriales se hicieron cada vez más permanentes y desarrolladas.**

<sup>6</sup> La provisión de agua era por canillas públicas, no existían cloacas (se hacían pozos de tierra), ni electricidad domiciliaria. La excepción era el Barrio Inmigrantes, que se encontraba un poco mejor provisto.

<sup>7</sup> Esta relación serviría para que al año siguiente, cuando se hizo una huelga del SUPA y se formó una olla popular en el barrio Güemes y una comisión de resistencia. Es decir, nació una organización, “un movimiento de base territorial para la defensa de reivindicaciones laborales” (Pastrana, 1980).

## **El plan de erradicación de las villas y la formación de una organización representativa de todos los barrios de la Villa 31**

En 1966, cuando el gobierno militar del Gral. Onganía sostuvo la política de expulsar estos asentamientos a través del Programa de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE), se retiró el reconocimiento institucional a estos barrios y por lo tanto se cortó toda posibilidad de diálogo. La Federación, que según Pastrana (1980) había actuado más como contestataria que como organización autónoma de reivindicaciones y luchas villeras, comenzó a desestructurarse en los años 1968-1969, al no poder cumplir su papel de interlocutora con el Estado. Paralelamente, sufriría un proceso de crisis ideológica-política.

Sin embargo, como el gobierno consideraba a los seis barrios de la Villa de Retiro como un conjunto, esto provocó que surgiera en 1968 la **Junta de Delegados**, formada e integrada por representantes de las comisiones vecinales. Tal como lo recuerdan los pobladores más antiguos del barrio, el 6 de agosto del mismo año se realiza un acto organizado por dicha junta con la CGT de Los Argentinos, en contra de la erradicación. La organización está apoyada por un grupo de abogados y comienza a realizar su actividad religiosa-política el Padre Mugica.

En 1970 los vecinos de la villa declararon que **no estaban en contra de las erradicaciones, pero que había que mejorar el barrio y que se quedarían allí hasta que estuvieran construidas las casas definitivas, dentro de la Capital, sin exclusiones.** (Pastrana, 1980). Resulta interesante el reclamo de permanencia en la Capital, a la luz de las políticas posteriores, que por lo general asociaban erradicación con el traslado al Conurbano bonaerense. También es llamativo cómo se mantuvieron esas consignas en las reivindicaciones de los años 90.

La instalación de la electricidad domiciliaria en toda la villa fue el principal reclamo en ese período<sup>8</sup>.

Tanto sus demandas, así como su rechazo a la erradicación, fueron apoyados por la CGT de los Argentinos y el Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo, quienes trataron de mediar en el conflicto en momentos en que la organización villera no era reconocida. Las organizaciones internas de la villa adquirieron fuerza y condicionaron las acciones de las organizaciones externas.

La población se había duplicado desde 1962, llegando en 1971 a **4.900 viviendas**, de mejor calidad que diez años atrás<sup>9</sup>, con una **población de 24.385**

<sup>8</sup> Se recolectaron 13.000 firmas solicitando este servicio a SEGBA y no se obtuvo respuesta.

<sup>9</sup> En 1971, cuando Pastrana realizó el trabajo de campo en la Villa 31, algunas calles estaban rellenas con cascotes, pero en otras se producían inundaciones por no haber desagües. Existían cinco escuelas primarias y cuatro centros de salud, y 300 comercios minoristas, sobre todo de artículos de consumo diario. Las organizaciones barriales (comisiones de vecinos, centros de madres, clubes sociales y deportivos) contaban con cuatro locales.

habitantes, casi la cuarta parte de la población villera de la Capital<sup>10</sup> (Pastrana, 1980).

La desigual distribución de los equipamientos respondía a una diferente capacidad de presión de las organizaciones de cada sector de la villa. Con el tiempo, y al funcionar la Junta de Delegados, se tendió a presentar demandas conjuntas de todo el barrio, lo que le dio una homogeneidad en las condiciones urbanas.

**La villa llegó entonces a ser la más organizada de la ciudad. Cada uno de los seis barrios (Saldías, Laprida, Comunicaciones, YPF, Güemes e Inmigrantes) tenía una comisión vecinal, mientras existía una Junta de Delegados que representaba al conjunto. Algunos sectores (denominados también “barrios”), además estaban organizados por manzanas y pasillos. Se le sumaban otro tipo de instituciones como clubes de madres, centros culturales y deportivos, ligas de comerciantes, agrupaciones de residentes de países limítrofes, etc. (Pastrana, 1980).**

## La villa impide el desalojo

A comienzos de la década del 70, luego de fortísimos conflictos sociales en todo el país, la llamada “Revolución Argentina” intentó una apertura política para el recambio institucional.

En este nuevo contexto, se modificó la relación entre los villeros y el gobierno, quien entregó materiales para la realización de mejoras. La Junta de Delegados coordinó las tareas, lo que, por un lado, apuntaló las estructuras organizativas pero, por el otro, derivó en un cambio profundo de las organizaciones, permeadas ahora por debates políticos.

En 1971 el Ministerio de Bienestar Social (MBS) convocó a algunas comisiones vecinales de la villa para hacer una propuesta de erradicación sobre los lineamientos generales del Programa de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE). A pesar del rechazo de los pobladores, el MBS hizo un acuerdo con la Municipalidad de Buenos Aires para realizar conjuntamente el desalojo de la Villa 31. Las organizaciones decidieron negociar con la Municipalidad y oponerse al trato con el MBS (Pastrana, 1980). Esta relación paralela con los niveles municipales y nacionales se mantuvo en el tiempo, ya que los villeros buscaron apoyarse en aquellos que más los favorecerían para resistir las medidas de los otros.

<sup>10</sup> Más de un tercio de la población provenía de países limítrofes. La distribución de la población no era homogénea: Inmigrantes era el barrio que poseía menos habitantes, 998; mientras que YPF contaba con 7.393. Los extranjeros alcanzaban al 60% en Comunicaciones y Laprida, mientras que en Saldías sólo al 18% (Pastrana, 1980).

Gracias a la opinión pública y a organizaciones externas consiguieron que algunos de sus reclamos fueran escuchados, lo que en los hechos significó una postergación en la erradicación, debida a los condicionamientos impuestos por los villeros. La política de consenso social impedía, entonces, una eliminación violenta de los barrios. Como se verá más adelante, el proceso fue similar al que se verificó en 1996, en el que el apoyo externo y las presiones lograron modificar al menos la metodología de las decisiones gubernamentales.

El gobierno intentó dividir y debilitar a las organizaciones villeras, las que denunciaron las maniobras a la opinión pública y realizaron alianzas con organizaciones externas.<sup>11</sup>

Comenzaron las pujas políticas en el interior de las organizaciones villeras, especialmente entre las que pertenecían al Partido Comunista y las que respondían al Peronismo. En los hechos, esto significaba disputa por los proyectos a través del tipo de reivindicación elegido, la forma de movilización y la concepción de cuál debía ser la línea de acción ante el Estado. En este conflicto participaban organizaciones políticas desde el exterior hacia la villa (Pastrana, 1980).

El Peronismo fue ganando las comisiones vecinales y se abrieron numerosas “unidades básicas”.<sup>12</sup> En 1972, un grupo de dirigentes villeros peronistas entre los cuales había representantes de la Villa 31 se planteó la posibilidad de estructurar una nueva organización sectorial para incorporarse al proceso electoral que se desarrollaría en 1973. En aquel año nació el **Frente Villero de Liberación**, que consiguió conformar un tipo de organización con activa participación de toda la población. Las principales **reivindicaciones giraron en torno a la expropiación de los terrenos en que se hallaban asentados y la construcción de viviendas en ellos, solicitando pagar estas últimas en cuotas**. Como puede verse, se mantiene la continuidad de las reivindicaciones hasta la actualidad. A principios de los años setenta la organización barrial se basaba en “presidentes” de cada uno de los “sectores” (YPF, Martín Güemes, Saldías, Comunicaciones, Inmigrantes). Según algunos entrevistados, fue durante el gobierno militar de Lanusse que se le proveyó al barrio de electricidad.

Un poblador entrevistado recuerda:

*“En ese momento el que era presidente en Güemes era Sardina, y acá en YPF era Campos, pero Campos muy poco, estaba en otras organizaciones.*

<sup>11</sup> En un clima de alza de las luchas políticas de carácter ofensivo, los villeros demandaron trabajo estable y salarios dignos, aduciendo que de lo contrario no podrían pagar las cuotas que las viviendas les exigían.

<sup>12</sup> Locales partidarios del Peronismo.



*Estaba Julio Lares y otros dirigentes que estaban más o menos como delegados que eran los que más encaminaban a la lucha de la organización. Y en Comunicaciones estaba Valenzuela; allá en Saldías había un paraguayo, después estaba un tal Galleta. El paraguayo y el tal Galleta eran los que manejaban, las cabezas de Saldías”.*

*“Yo estaba muy dentro trabajando como militante; yo participaba en todo lo que era reclamos del barrio, que hacía a veces Mugica en las peregrinaciones, todo eso, íbamos a Luján. Pero no, en esa época nosotros teníamos un grupo que se dedicaba a la música, era la época del Club del Clan, entonces era muy poco. Había participadores porque era necesario que participaran por el tema de las tierras. Pero bueno. No militaba en ese momento, casi tampoco muy políticamente militaba, porque estaba acá una de las organizaciones bastante fuerte, que era la Juventud Montonera. Esos fueron destruidos cuando vinieron los militares. Había también **partidos comunistas**, por ejemplo, en Güemes saltaba uno que era presidente también de Güemes que era Genés, que ese después fue que Sardina ganó las elecciones. Genés sí era comunista, también dirigente de Martín Güemes. Pero siempre había luchas.”*

*“Estaba Mugica, que era una persona que se integra a la Villa 31 en el 60 y pico, viene él acá a la villa y empieza a participar en las organizaciones de los barrios. Pero los barrios ya estaban organizados, ya tenían sus presidentes, comisiones vecinales, delegados y todo eso. Y lo que hace Mugica es participar en esas organizaciones, viene y se mete y no era como otros curas que venían solamente a dar la misa y nada más. En cambio Mugica viene y se interna bien para ver cómo era realmente la lucha popular. Y la gente lo acepta bien porque lo ven una persona, bueno, **Mugica viene de una familia prácticamente pudiente, no era humilde, tenía prácticamente todo. Entonces ve a un cura rubio, inteligente y se integra en las organizaciones y lo que se destaca de él es su humildad que tenía; sobresalía en todo porque tenía experiencia, es el estudio. Capaz que en una reunión daba vuelta todo con lo que sabía, pero también era humilde y se adhería a lo que le decían las organizaciones. Únicamente orientaba: ‘mirá que me parece que esto es malo, podemos ver de esta manera’.** Pero no era como el que supiera más, era un tipo de estudio, sabía que había muchos que no llegaron al estudio que él tenía, sobrepasarlo, en es sentido se hacía respetar. Por eso lo respetaban, por la humildad que él tenía, se hacía querer. Era un tipo sencillo, si no teníamos sillas se sentaba en el suelo, lo invitaban con un plato de comida, comía cualquier comida. Porque venían los bolivianos y lo invitaban esas comidas picantes, venía un paraguayo y le invitaba comida paraguaya y él no tenía problemas; había guiso y él compartía el guiso. Así que no era como decían algunos,*



*porque él era un cura y él quería la paz, él no quería humillar a la gente, en ese sentido, no.”*

## **La autopista en los años 70: Resistencias y traslados**

A principios de 1973 la Junta de Delegados tomó conocimiento de que el gobierno estaba por comenzar una **autopista** en la zona de la Villa de Retiro, lo que implicaba la erradicación. Como contrapropuesta, solicitó que no se iniciaran los trabajos hasta que existieran las viviendas definitivas. Eran momentos donde las reivindicaciones de la vivienda estaban estrechamente vinculadas a las laborales. Por eso, además solicitaron “trabajo estable” y “salario digno” (Pastrana, 1980).

Para estos fines se construyeron diversos conjuntos habitacionales para los habitantes de la villa (que se sumaron a otros proyectos de traslado de otras villas) siempre ubicados en el Gran Buenos Aires. El primero de ellos fue el barrio denominado Ejército de Los Andes (conocido por la prensa y la opinión pública como “Fuerte Apache”), ubicado en Ciudadela, Municipio de Tres de Febrero. Otros fueron al barrio Carlos Gardel, en el Municipio de Morón o conjuntos habitacionales en Villa Soldati (Ciudad de Buenos Aires). Algunos vecinos de este último barrio recordaban aún en 2006 cómo fueron desinfectados violentamente (rociándolos) antes de entrar a las nuevas viviendas (video “Construyendo Barrios” de la ONG C+D).

Como se verá en páginas posteriores, el conflicto surgiría nuevamente más de veinte años después ante la misma propuesta. Los reclamos, en cambio, se tornaron netamente vinculados al acceso a la ciudad.

## **Las villas en el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983)**

La política del último gobierno militar sobre las villas fue más agresiva que la de los anteriores regímenes de facto. Implicaba su desaparición, como parte de un proyecto de “embellecer” la ciudad<sup>13</sup> porque los habitantes de las villas no entraban en las “normas urbanas mínimas”. Así lo afirmaba un documento de la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) que las define como:

*“... asentamientos ilegales de familias en tierras fiscales, y en algunos casos de particulares, con construcciones que **no cumplen normas mínimas edilicias** o de habitabilidad, sin infraestructura de servicio, ni salubridad*

<sup>13</sup> Ya Hugo Ratier en 1972 indicaba que se proponía el desalojo de las villas que rodeaban al camino a Ezeiza para que los que llegaran a Buenos Aires no las vieran y la de Retiro por la misma razón en relación a los alojados en el Hotel Sheraton.

*e higiene incompatible con la vida urbana, configurando un alto grado de hacinamiento poblacional o familiar ...”*

Respecto a los pobladores se indicaba “... *son familias provenientes en su mayoría del interior del país, y de países limítrofes, con escasos recursos económicos y baja calificación de mano de obra que se encuentran en estado de marginalidad*” (CMV, 1980) (citado en Oszlak, 1991:148).

Según Oszlak (1991) las primeras acciones del gobierno militar, tales como tirar a bajo algunas casillas, parecían aisladas; pero luego se constituirían claramente en un proyecto.

La comunicación oficial de estas primeras acciones tuvo la forma de un bando y el tono de una advertencia. Como en años anteriores, hablaba de “política de congelamiento de villas de emergencia”, así como que “*la Municipalidad, responsable de la urbanización y ornato de la ciudad, no puede ni debe tolerar la proliferación de construcciones de emergencia, que por estar reñidas con elementales necesidades materiales y espirituales de la vida humana, son contrarias a la salud de la población*” (Clarín, 26-08-76) (Oszlak, 1991: 157). Con estos términos se culpaba claramente de estas condiciones a los mismos pobladores.

Lo importante era “... *redefinir la cuestión villera en términos tales que desarraigaran de la opinión pública todo sentimiento de piedad, condolencia o empatía hacia la infortunada situación de sus pobladores. Para ello, era necesario destruir una doble imagen, sosteniendo: (1) que el ‘problema de las villas’ no se originaba simplemente en un crónico déficit de vivienda e insuficiente nivel de ingresos de sus habitantes y (2) que éstos constituían una clase especial de población, no merecedora de la asistencia o tolerancia de la sociedad y el estado. El discurso oficial en consecuencia, redefinía al villero como actor social, estigmatizando no ya sus condiciones de ‘vida’ sino su calidad humana. La distinción entre ‘calidad de vida’ y ‘calidad de población’, que muy pronto aparecería en las declaraciones públicas, apuntaba precisamente en esa dirección*” (Oszlak, 1991: 158).<sup>14</sup>

Así, se denunciaba la supuesta existencia de “mafias” organizadas, la presencia de “industrias” y “prósperos comercios”, la abundancia de delincuentes, la “ausencia de moralidad” (Oszlak, 1991). En la campaña publicitaria de 1977, el acento se colocó sobre los siguientes aspectos:

*“(1) Al villero le gusta vivir en la villa, una especie de ‘ghetto’ donde ‘nadie entra’ y donde se integra a una estructura socioeconómica particular, con leyes internas especiales.*

<sup>14</sup> En los años noventa se hicieron intentos semejantes de justificación, como veremos particularmente durante las gestiones de Bouer y Domínguez.

- (2) *Se trata de gente de muy bajo nivel laboral, generalmente **extranjeros de países limítrofes**, que poseen una formación cultural diferente y trasladan al ámbito urbano las pautas de sus lugares de origen.*
- (3) *Tienen medios suficientes para acceder a otras formas de vivienda ya que muchos **poseen autos, comercios, terrenos y casas.***
- (4) *Obtienen beneficios y privilegios de los que no gozan otros habitantes de la ciudad: **no pagan impuestos ni servicios**, explotan comercios clandestinos o forman parte de mafias organizadas.*
- (5) *Muchos de ellos son **delincuentes**, que encuentran en la villa cómodos aguantaderos.*
- (6) *Son una **clientela política fácil** para partidos y movimientos populares, que movilizan a esta población con promesas demagógicas” (el subrayado es propio) (Oszlak, 1991:160).*

En conclusión, los villeros aparecían como “*marginales voluntarios (...)* “*seres indolentes, deshonestos, folklóricos*”. En esta lógica, estaban así porque querían y, por lo tanto, eran capaces de salir por su voluntad.

La estrategia municipal era la erradicación, a través de la cual se intentaría, según sus cínicas palabras, “*propulsar a las familias hacia el encuentro de una solución definitiva, liberándolas del estado de marginalidad en que se encontraban, para insertarlas en la comunidad de plena capacidad de realización*” (CMV, 1980) (citado por Oszlak 1991: 161).

La Ordenanza 33.652/77 encomendó a la Comisión Municipal de la Vivienda la responsabilidad de la ejecución del plan integral de erradicación. Entre las facultades otorgadas a este organismo, “*se incluyó la posibilidad de requerir directamente de las dependencias municipales o de las instituciones nacionales y provinciales, la colaboración necesaria para el cumplimiento de su cometido. Además, se la autorizó a acordar ayudas pecuniarias a ‘sectores’ que conviven en las llamadas ‘villas de emergencia’, cuando no existieran otros medios o sistemas más apropiados y económicos para el logro de los mismos fines, que les posibilitara la compra de lotes de terrenos en el Gran Buenos Aires, con el compromiso de desocupar, en lapsos a establecer, el asentamiento precario en que se encontraban*” (Oszlak, 1991: 161-2).

Este plan preveía tres etapas de aplicación, que se denominan (1) congelamiento (2) desaliento (3) erradicación. Estas no contemplaban formas de asistencialismo; más bien podían ser comparadas con un “operativo militar”<sup>15</sup> (Oszlak, 1991).

<sup>15</sup> Es decir, se cumplían con una serie de pasos logísticos como la confección de un plano topográfico de las villas, la marcación de las casillas y un relevamiento censal de la población asentada en ellas.

La etapa de “desaliento” era para que la población no encontrara “motivación” para permanecer en las villas. Esto implicaba en los hechos impedir el desarrollo de actividades económicas (clausurar comercios, industrias y talleres y decomisar la mercadería ante la reincidencia) o hacer difícil la circulación (prohibiéndola, así como el estacionamiento). Otra forma era atacar la calidad del hábitat (demoler las casas abandonadas o aquella que se constatará que se vendía o alquilaba o exigir pago de reparación de instalaciones eléctricas). Por último, se utilizaron formas más represivas por medio de personal del Departamento de Vigilancia Interna (Oszlak, 1991). Todavía en la actualidad muchos dirigentes hablan de las secuelas sociales y psicológicas de estas prácticas.<sup>16</sup>

Luego, a los que no se había logrado “desalentar” se les ofrecía cuatro opciones (Oszlak, 1991):

- 1) traslado a terreno propio. La CMV tenía previsto trasladar a las familias y bienes y entregarles un plano prototipo;
- 2) retorno a su país o provincia de origen, para lo cual se les otorgaría pasajes y enviaría los bienes en forma gratuita;
- 3) egreso por medios propios, lo que no requería intervención de la CMV;
- 4) apoyo crediticio. La primera línea de créditos recién se lanzó en 1980 y sus alcances fueron escasísimos.<sup>17</sup>

Más allá de las cuatro opciones detalladas, lo que se concretó fue la **deportación** a países limítrofes y la **erradicación**.<sup>18</sup>

Las etapas previstas no siguieron un orden secuencial, sino que se adecuaron a las prioridades y características de las villas a erradicar. **La zona norte fue prioridad**, dada la proximidad del campeonato mundial de fútbol en Buenos Aires<sup>19</sup>. A la villa de Belgrano le siguieron las de Colegiales y Retiro, por su

<sup>16</sup> Niños que se transformaron en autistas o con alteraciones de conducta, mujeres con traumas por las violaciones, etc. (entrevistas Barrio Rivadavia y Villa 1-11-14).

<sup>17</sup> Pareciera que cuando escribieron la Ordenanza 47.665/94 que estipulaba tres opciones para la erradicación durante el período de Bouer se inspiraron en estos planes.

<sup>18</sup> Un texto publicado en Diario Popular del 1-9-79 (tomado de Oszlak, 1991:165-6) decía: “... *Nunca vivimos bien, pero desde hace dos años casi, vivimos en el terror. Los empleados municipales nos maltratan cotidianamente, nos amenazan y nos gritan (...) nadie nos escucha, es como si no existiéramos, pedimos piedad, ya ni siquiera ayuda, pero para nosotros no hay ningún sentimiento humano. Alojjan en el país a refugiados que vienen de otros países, eso está bien, es humano. Pero la caridad bien entendida ¿no empieza por casa? Nosotros somos argentinos, trabajamos, no tienen derecho a dejarnos morir como animales*” (Inés Martínez, desalojada de la **Villa 31 de Retiro**).

<sup>19</sup> La villa de Belgrano, ubicada en las proximidades del estadio River Plate, sede del evento futbolístico,

localización apetecible al mercado inmobiliario. El efecto demostración de estos procedimientos facilitaba la futura tarea, al “*predisponer a muchos potenciales erradicados a optar por el éxodo anticipado*”<sup>20</sup> (Oszlak, 1991: 167). Esta estrategia muestra la idea de no sólo despejar las villas más visibles al turista del Mundial de Fútbol de 1978, sino una vinculación estrecha entre represión política-social e intereses del mercado. Sólo la Villa de Retiro obstaculizó, al repoblarse, la lógica de la polarización norte-sur, que cada vez es más creciente. La disputa por la localización de los sectores de bajos recursos tuvo y tiene planos discursivos y desde entonces se instauró un sentido común que indica que el precio del suelo urbano donde se asientan las villas es parte del problema y no los derechos a la radicación, como lo estipula la Constitución de la Ciudad. El conflicto de la Villa 31 se coloca en el nudo del debate.

Una gran mayoría de pobladores se sometió al traslado municipal, consistente en el empleo de camiones –antes afectados a la recolección de residuos– para el transporte de personas y sus efectos personales<sup>21</sup>. Quienes no poseían terreno ni otro lugar donde ir, eran derivados a otras villas de la Capital Federal o del Gran Buenos Aires. Sin embargo... “*la tarea del municipio se vio fuertemente dificultada por esos débiles focos de resistencia que, en medio de un contexto particularmente represivo, imaginaron formas sutiles o enérgicas de enfrentamiento*” (Oszlak 1991: 169-170). Paralelamente, sacerdotes que trabajaban en las villas realizaron denuncias ante las autoridades –incluidas las eclesiales–, la opinión pública y la población afectada.<sup>22</sup>

Al igual que en 1996, con Domínguez como intendente, el equipo Pastoral de la Iglesia Católica elaboró un documento, dirigido a la opinión pública, denunciando la situación de los villeros. Éste comenzó a “... *catalizar el compromiso de algunos actores que hasta entonces habían mantenido una posición esencialmente pasiva: la Iglesia establecida, organizaciones laicas, los medios de difusión, algunos organismos públicos y los propios afectados. Ciertamente, la dramática denuncia se producía en momentos en que el operativo de erradicación alcanzaba su máxima intensidad. Más de 100.000 personas habían sido desalojadas y casi 20.000 viviendas habían sido destruidas*” (Oszlak, 1991:173).

---

fue la primera en ser desalojada, a mediados de 1978.

<sup>20</sup> Oszlak menciona el efecto psicológico de la premeditada difusión de rumores, la presencia policial con perros, los allanamientos, la numeración de casillas, etc.

<sup>21</sup> Esta práctica no respondía lógicamente a un problema presupuestario sino a volver aún más estigmatizante la situación de traslado a la que se veían sometidos los villeros.

<sup>22</sup> El Equipo Pastoral de la Iglesia Católica solicitaba la aplicación de la Ordenanza 33652, en cuanto a las supuestas facilidades para resolver el problema de la vivienda, y criticaban las metodologías aplicadas. Sin embargo, no se opusieron a la erradicación. El gobierno municipal, por su parte, trataba de evitar un enfrentamiento con la Iglesia Católica, pero en los hechos continuaba como hasta entonces. Al 2007, la postura es otra y en un documento hasta exaltan los valores solidarios de los villeros y se oponen al concepto de “urbanización” como colonización cultural, que atenta las prácticas de los habitantes.

Quizás alentadas por las denuncias, o presionadas por la desesperación, las resistencias comenzaron a multiplicarse durante 1979 y las autoridades municipales adoptaron una actitud más defensiva: *“El estricto cronograma trazado comenzó a experimentar demoras, que el informe de la CMV antes citado atribuyó a las siguientes causas: ‘1. El Movimiento Pastoral Villero en conjunto con Cáritas, inició en la segunda mitad del año 1979 su acción en las villas, tendiendo a la obtención por parte del Estado del pago de un subsidio a cada familia y la formación de cooperativas de vivienda. 2. Encontrándonos en la última etapa del proceso se da la existencia de un residual (?) compuesto por grupos económicamente imposibilitados de toda solución”* (Oszlak, 1991:174-5).

Interesante resulta que lo que unos veían como una “solución”, en realidad era solo el traslado del “problema” a otros, siendo ambos del mismo gobierno, el militar, que no tenía una posición monolítica respecto al tema. Así, hubo protestas desde el conurbano, lo que provocó enfrentamientos directos entre miembros de la CMV y funcionarios de los municipios bonaerenses, en momentos del traslado de contingentes de villeros de Capital al Gran Buenos Aires. El Ministerio de Bienestar Social manifestó su apoyo a la acción de la Iglesia, ofreciendo contribuir en una colecta y estuvo vinculado a la apertura de una línea de créditos por parte del Banco de la Ciudad de Buenos Aires. Por otra parte, las denuncias realizadas hicieron que el mismo Ejército se interesara y pidiera medida en los procedimientos<sup>23</sup>.

También los mismos villeros enviaron cartas a las autoridades, publicaron artículos en revistas barriales, efectuaron denuncias en los diarios y realizaron algunas manifestaciones. Trabajaron junto con la Iglesia Católica y produjeron una disminución del ritmo de los desalojos y un cierto vuelco en la opinión pública (Oszlak, 1991). Otro recurso fue acudir a los tribunales. Luego de intentos fallidos (los jueces en su mayoría fueron nombrados por el gobierno de facto), lograron la orden de “no innovar” de un juez, que pedía condiciones para acceder a una vivienda decorosa. Ellos se llamaron “Comisión de Demandantes”.

<sup>23</sup> Mientras tanto la CMV seguía con su política y el Comisario Lotito, de ese organismo, afirmaba: “Nosotros no hemos dejado nada librado a la improvisación en estos operativos. Podemos equivocarnos, pero todo responde a un profundo estudio de la situación imperante en estos asentamientos humanos donde tenemos por meta un ordenamiento social y edilicio (...) la patada (por la que le daban a los villeros), la coima (por la que pedían a cambios de concesiones) y la cama (referencia a las existencias de relaciones sexuales a mujeres de la villa para permitirles quedarse más tiempo en el lugar han motivado el mayor número de bajas en el personal municipal destacado en esos lugares” (Diario Popular 9-7-80 citado por Oszlak, 1991:180-1).

Un poblador recordaba:

*“Después de Mugica estaba el Pichi, el cura Pichi. Después se acercó mucho a los **planes de vivienda y la construcción de viviendas**.. Hizo varias así, planes de vivienda en **San Miguel y José C. Paz que llevaron familias de la Villa 31. Pichi hace cooperativas, porque estaba en una cooperativa que era de San Miguel, no, de José C. Paz, primero hizo San Miguel y después José C. Paz. En José C. Paz tenía el barrio Frino, ahí son 56 casitas y de San Miguel, no me acuerdo. Hizo lindas casitas, eran de bloque que era una cosa nueva, que no venía el parador de cemento, se hacían de barro**”.*

*“Cuando vino la erradicación lo que **hace Cáritas los marca con una letra que decía qué familias ya se iban y estaban con Cáritas, entonces de una u otra manera los militares respetaban la Cara, arriba, en la cúpula no había peleas entre... Entonces como sabían que esta gente se iba ya no los tenían casi en la mira para sacarlos. Por eso fue que nosotros fuimos quedando. Nosotros en ese entonces veíamos cómo desalojaban a las familias, les volteaban las casas con las topadoras, iban a cualquier hora, les cargaban las cosas en un camión y los tiraban del otro lado de la General Paz, que después tuvieron problemas con Gallino, que era el gobernador de la provincia de Bs. As. Y les dijo que los problemas de la Capital los resuelvan en la Capital, que no le tiren más problemas a él, que ya tenía demasiados problemas. Y ahí es donde se forma la **Ciudad Oculta**, en Mataderos porque en Mataderos había 15, no era tan grande y los empezaron a tirar ahí y se agranda, por eso el nombre de Ciudad Oculta. Y nosotros nos juntamos con unos vecinos, acá había un señor que era **Efraín Medina, boliviano, que ahora vive en Güemes, él era un dirigente boliviano, gremialista**. Sobresalía él un poco de nosotros porque era bastante líder, y organizamos con él todo eso y empezamos a caminar, cómo podíamos hacer para parar esa erradicación compulsiva. **Fuimos a la Asociación de Abogados donde el presidente de la asociación nos designa dos abogados recién recibidos, eran tres en total. Estaba la Dra. Novelino, Horacio Rebum y estos dos abogados más nuevos, recién recibidos que lo acompañan a él**. Y después inician la demanda, hacen un juicio por lo administrativo y contencioso. Pero en la primera instancia se pierde el juicio porque el abogado primero lo hace con un grupo total que tiene que hacer la demanda y que faltando personas para firmar, se cae la demanda. Y después los abogados apelan de vuelta a la Cámara y que se consigue el fallo judicial donde se para la erradicación compulsiva (año **1979**). **Sólo de la 31 empieza la demanda**. Después se incorporan todas las villas de la Capital; pero de todas maneras nosotros siempre anduvimos caminando por la gente, así, **reuniéndolos por medio de los curitas estos**,***



*tercermundistas. Por eso lo conocí a Daniel de la Sierra que era de la 21-24 y después estaba Richardelli, y así varios curitas de distintas villas. Pero nosotros no nos reuníamos en la villa, nos sabíamos reunir en la iglesia de Pompeya, acá en Constitución la que está enfrente a la plaza, una iglesia grande, bueno, nos reuníamos ahí y después en la iglesia que está acá en la calle Córdoba... Nuestra Señora del Valle; ahí nos sabíamos reunir, claro, los militares no entraban a la iglesia, no podían atropellar adentro de la iglesia. Teníamos que ir cambiando de lugar, igual. Sí, si no nos hacían bolsa. También si nos juntábamos en los barrios no podíamos ir de a dos ni de tres; íbamos cada uno así por separado porque allá, como eran pocas casas en la villa... por ejemplo en la 21-24 habían quedado 30 familias, 20; en la 1-11-14, 15 familias; en la villa 15 también eran pocas casas. Entonces ya los conocían los que ponían ahí a cuidar; cuando veían a un extraño: vos qué haces acá, qué buscás, a dónde fuiste, le pedían documentos y era seguro para que lo lleven preso”.*

*“Valenzuela fue perseguido, se escapaba; a Sardina; a Julio Lares fueron los primeros que empezaron a perseguir. Ahí empieza a trabajar dentro de la comisión, Juancito. (Cymes) Y ahí empezamos a conocer a las distintas villas, todo eso. Y hasta se empieza a organizar el barrio, cuando se gana el juicio ya las villas empiezan a tomar otra vez ritmo. Ya la municipalidad no se mete tanto allá, ya no cuestiona. Las primeras villas en llenarse son las de Mataderos, la del Bajo Flores. La del Bajo Flores demoró bastante en volverse a llenar y acá en la 31 empiezan a llegar familias en el '87 más o menos, ya todas las villas estaban completas. Y acá había grupos de vecinos que no dejaban entrar a la gente” (el subrayado es propio).*

Otra pobladora recuerda que cuando llegó la orden de desalojo, finalmente se mudaron de sector y se trasladaron al barrio Inmigrantes, con el consentimiento de las autoridades militares.

## **Impactos y consecuencias de la erradicación**

Los datos son inciertos y difícilmente pueda llegar a conocerse la verdadera magnitud de las diferentes “opciones” abiertas a la población erradicada. Las cifras de la CMV hablan de **28.000 familias desalojadas** (a 1980): un **75% habían sido trasladadas a un terreno propio**, un **11,5% habían abandonado esos asentamientos por sus “propios medios”** y un **13.5% se distribuían entre familias trasladadas al interior y exterior del país y a otros asentamientos precarios** (Oszlak, 1991), estos últimos fundamentalmente en el Gran Buenos Aires.



Para comprender la dimensión social de esta política, un documento, dado a conocer por sacerdotes del Equipo Pastoral (s/d) el 14-08-80 describe: *“La inmensa mayoría de estos 123.000 desalojados ha ido a parar a los municipios del Gran Buenos Aires, llevándose consigo su ilegalidad y su miseria: unos porque habían sido trasladados a otras Villas de Emergencia del Conurbano, otros porque se han ido a refugiar a los fondos del terreno de algún pariente, otros, los más afortunados, que pudieron pagar un lote, porque no han podido construir con materiales y planos aprobados y lo que han hecho ha sido trasladar el rancho de la villa al terreno. Todas éstas son variantes de la ilegalidad y de la miseria que, simplemente, han sido transferidas más allá de la General Paz. Con el agravante de que los municipios del Gran Buenos Aires no disponen de la infraestructura necesaria para asimilar estos nuevos contingentes de población que les acaban de llegar. Con el agravante también, de que estos movimientos de población han sido realizados con procedimientos fuertemente compulsivos, a cargo de un aparato cuasi-policial, bajo la dirección del Comisario Lotitto”*.

Como corolario de este proceso, Oszlak (1991:186) afirma que: *“Todas estas condiciones implicaban una sistemática negación del derecho al espacio a un extenso segmento de los sectores populares”*. En cambio para otros sectores, en mejores condiciones habitacionales, significaba una “mejora” en su situación al verse sin “villeros” cerca. En períodos democráticos, en los años 90 y en los comienzos del siglo XXI, encontramos el mismo rechazo a la instalación de viviendas para “villeros” en aquellos barrios que los vieron erradicar, como es el caso del barrio de Colegiales. La defensa de una futura plaza, la amenaza a la seguridad, la baja en el valor del precio de sus viviendas, la falta de infraestructura suficiente, etc. son las “excusas” de la nueva discriminación.

### **La Villa 31 luego de la recuperación de la democracia**

De la Villa 31 sólo quedó medio centenar de viviendas, salvadas a tiempo por la Comisión de Demandantes que logró aquella medida de “no innovar” por parte de un juez. Las escuelas, la infraestructura, lo demás, se lo llevaron las topadoras.

La reconstrucción de la villa parece un proceso semejante a su nacimiento: llevó varios años. La lucha por mejoras también iba a demandar mucho tiempo y esfuerzo. Sin embargo, existía la experiencia de las organizaciones y en muchos casos volvieron aquellas familias que habían sido desalojadas por la fuerza. Esta es otra prueba de que las erradicaciones de los años 70 no contribuyeron, de ningún modo, a mejorar la forma de hábitat de los villeros.

En su momento el proceso era descrito así por los medios: *“Recién en 1984, la villa empezó a levantarse de la paliza que le habían propinado las máquinas de Cacciatore. De los escombros volvió a surgir el agua y la luz se hizo, no por milagro sino gracias a algunas artimañas (se ‘colgaban’ de los cables de alumbrado público). Con el correr de los años, más y más techos de latas hicieron resurgir los barrios de siempre a los que se le sumó uno más. El Güemes se hizo de nuevo, Comunicaciones recibió unas cuantas familias paraguayas, YPF e Inmigrantes remozaron sus casas y a principios de los 90, seiscientas familias se radicaron en un barrio que, como una broma de mal gusto, bautizaron Autopista”* (Clarín Revista, 27-11-1994).

En los medios periodísticos se observaban, en algunos casos, fuertes confusiones respecto a los barrios que componen la Villa 31 y sus denominaciones.

*“La Villa de Emergencia 31, también denominada Barrio Güemes, ubicada en Retiro y ‘erradicada’ durante el gobierno militar, se rehace lentamente de la destrucción a que la que sometieron merced al trabajo de los humildes habitantes”* (La Voz, 07-02-1985). Se referían a **65 familias**, que representan 350 personas aproximadamente.

Un poblador reconstruyó el proceso: *“Nosotros fuimos erradicados en 1979, por la dictadura militar –expresó Julio Sosa, boliviano, 46 años, tres hijos, que administra una pequeña cantina para trabajadores portuarios–. Vino la topadora y sacó a la mayoría de la gente... nosotros, los que quedamos iniciamos un juicio y como lo ganamos nos quedamos acá. Tenemos un problema principal, que es el de la basura. Por aquí el basurero no pasa y nos tenemos que arreglar como podemos... además los colectivos 23 y 75 que antes tenían su parada acá cerca, fueron trasladados”* (La Voz, 07-02-85).

Continuó con su relato que mostraba sus estrategias para mejorar el hábitat urbano: *“Tuvimos suerte con el agua –expresó el más joven– ya que los caños estaban rotos desde la erradicación y conseguimos que los arreglaran” (...)* no hay dispensario, lo iniciamos pero no pudimos terminarlo... ahora nos prometieron materiales para poder finalizar su concreción y así podernos atender” (La Voz, 07-02-1985).

Otro poblador recordaba la repoblación y las nuevas condiciones urbanas de la ciudad, que hacía que crecieran las necesidades habitacionales:

*“Por una reunión (...) pasamos por el Congreso y vimos ahí un grupo de familias que habían desalojado en la calle Viamonte, más o menos cerca de la Facultad de Medicina; ahí tenían una casa tomada, los habían desalojado y estaban cerca del Congreso debajo de una carpa. Y nos acercamos nosotros y les dijimos que en la Villa 31 no estaba llena todavía, no*

*había gente, y nosotros le podíamos ayudar para entrar en la villa, pero le dijimos que no vengan de día, que vengan de noche o de madrugada porque hay muchos vecinos que no querían que entraran. Y así fue, en la madrugada grupos de vecinos con carpitas, una vez que se instalaron. Pero nosotros anteriormente habíamos hablado con la Asamblea para los Derechos Humanos, hablamos con unos periodistas, vino creo que el diario La Nación y unos abogados. Cosa que si atropellaba la policía, estaban los abogados de los Derechos Humanos.*

*Y así fue que vinieron, pero no pudieron hacer nada porque estaban las organizaciones sociales y no pudieron atropellar. Y así es como se empezó a llenar la Villa 31, de a poco a fines del '86, ya para el '87 se queda la parte Güemes. **Pero también hubo pelea con los vecinos antiguos que decían que no tenían que entrar. Y, hicimos lo mismo, de noche empezamos a meter carpas, marcar los lugares en forma de terrenos, manzanas; para cuando llegara el momento del derecho a pedir la tierra, si no lo armamos en forma de barrio, es difícil construir. Y así es como se organizaron, en forma de manzanas.***

Parte de la estrategia fue la vinculación necesaria con el Estado en sus diferentes niveles: “Aquí tenemos una junta vecinal y tratamos de trabajar con los ministerios, para recibir ayuda –expresó un changarín.” (La Voz, 07-02-1985). Resulta notoria la falta de referencia a la Municipalidad, por ese entonces gobernada por la Unión Cívica Radical.

Por último, otras demandas se centraron en la necesidad de una guardería que existía, pero estaba cerrada y también la reapertura de la escuela. En la nota los habitantes convocaban a instituciones sociales (especialmente a la Iglesia) para que los apoyaran, porque querían formar una cooperativa.

Algunos meses antes de que asumiera la intendencia Carlos Grosso, todos los medios de comunicación cubrían la existencia de un local de la Unión del Centro Democrático (UCEDÉ), partido de derecha, en la villa. Sin embargo, en ese momento los habitantes estaban reclamando la reapertura de la escuela, denunciando discriminación en aquellas a las que acudían los chicos y también la amenaza que implicaba la construcción de una autopista. La empresa Covimet S.A. ya había instalado en la zona maquinaria para realizar esa obra. Estos problemas no tenían la misma repercusión.

En sus reclamos fueron apoyados por el Partido Justicialista, el Frente Amplio de Liberación (FRAL), el Movimiento de Villas, la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (CTERA) y la Unión de Docentes Argentinos (UDA) (Página 12, 22-03-89).

## La villa en los años 90

A comienzos de la década del 90 aumentó el interés de los grupos inmobiliarios y de inversores por la zona de Retiro<sup>24</sup>, donde está enclavada la villa<sup>25</sup>. Esto se daba en un contexto donde el Plan de Convertibilidad con una equivalencia entre dólares y pesos hacía atrayente la inversión inmobiliaria de capitales extranjeros y se vinculaba a una transformación estructural del mercado financiero internacional, que muestra como ejemplos emblemáticos la inversión en megaproyectos urbanos, tal como Nordelta (Tigre) o en procesos de renovación urbana en el barrio de Abasto.

Mientras tanto, en el interior del barrio, se continuaban repoblando las zonas que habían sido desalojadas compulsivamente durante el último gobierno militar. Esta recuperación del espacio de la villa permitió recobrar algunas de las instituciones que antes poseía. A mediados de los años 90 se encontraban 7 comedores subsidiados por la Municipalidad, una salita de auxilio y dos capillas de la Iglesia Católica y diversos templos evangélicos. El agua individual la obtuvieron por el Plan Pro-Agua del gobierno radical (que no llegaba a la totalidad de la villa).

Lighezzolo (1993) encontró en 1993 cuatro escuelas públicas a las que asistían niños provenientes de la Villa 31, que se ubicaban fuera del predio del asentamiento, sumada a una privada (Mama Irene) de “cuota de bajo precio”, contigua al asentamiento. Además existían 5 guarderías dentro del barrio: Raúl Borrás (de la Unión Cívica Radical –UCR–) en el Barrio Güemes; Bichitos de Luz en YPF; Padre Mugica y Galleta en el mismo sector y Cristo Obrero, organizada por grupos de madres en el sector de Comunicaciones.

La Villa 31 contaba con teléfonos públicos en la terminal de ómnibus (en 1996 observamos uno en un bar en la vereda de enfrente) y buena accesibilidad, dada por “abundantes líneas de colectivos”; algunas de ellas hasta tenían parada sobre el límite del barrio. El autor menciona también dos canchas de fútbol,

<sup>24</sup> Los siguientes datos permitirán una mejor caracterización de la zona de Retiro (Bases del Concurso Retiro, s-f), podemos decir que:

\* Se encuentra una Terminal de Ómnibus, que dispone de 75 dársenas para ómnibus de larga distancia que circulan hacia todo el país y seis países vecinos, totalizando un promedio de 1.300 servicios diarios (30.000 pasajeros por día y 50.000 en temporada alta).

\* Se contabilizan 32 líneas de colectivos urbanos que sirven al área.

\* Se encuentran las terminales de 3 líneas ferroviarias: el ex F.C. Mitre, hoy Nuevo Central Argentino -NCA- y ex F.C. San Martín y el F.C. Belgrano, que mantiene el nombre. A su vez, se encuentra cercana una línea de subterráneos (C).

\* Se encuentra cercana al Puerto, lo que la convierte en un lugar estratégico.

<sup>25</sup> Estudios comparativos de los precios de los departamentos dentro de la Capital Federal muestran que la zona de Belgrano junto con la de Centro-Retiro son los más altos (Ejemplo 3 ambientes a estrenar: U\$ 75.000.-, y U\$ 70.000 respectivamente) a diferencia de Villa Lugano-Soldati que posee los precios más bajos (Ejemplo 3 ambientes a estrenar: U\$ 46.000.-) (Fuente: Clarín Arquitectura, 11-09-93).

una en YPF y otra en Barrio Güemes, que continúan como tales y luego se le sumarían algunas en la Villa 31 bis.

Héctor Lobos, uno de los principales dirigentes barriales, afirmaba que en enero de 1996 existían **2.100 familias**, mientras que en el momento más duro del último gobierno militar eran 46. Si se consideran entre 4 o 5 miembros para cada una, la población podría estimarse entre 8.400 y 10.500 personas. En una nota de agosto de 1997 de la Revista Tres Puntos (21-08-1997) se afirmaba que para esa fecha existirían **3.500 familias**. Unos meses antes, Lobos afirmó lo mismo para otra revista. Manteniendo la misma ecuación significaría que vivían allí entre 14.000 y 17.500 personas<sup>26</sup>. No existían datos oficiales en ese momento. En ese entonces, y luego, existía una disputa discursiva por determinar cuántos eran los habitantes del barrio. Para las organizaciones villeras, un mayor número legitima posibles políticas de mejoramiento del barrio y tiene, a su vez, la intención de llamar la atención sobre la problemática habitacional.

Sin embargo, estas cifras esconden las heterogeneidades propias de todas las villas. Los habitantes que residían cerca de la terminal de ómnibus se encontraban en mejores condiciones: *“Son los aristócratas de la villa: algunas calles tienen manchas de pavimento, hay coches viejos estacionados, las casas son de material y muchas tienen dos pisos, para que quepa más gente. Cada dos o tres casas hay un kiosko, una peluquería unisex, una verdulería o, incluso, un taller mecánico o un video club”* (dicho por Héctor Lobos, el presidente de la Comisión Vecinal a la Revista de La Nación, 21-01-97).

Para esa fecha, quedaba solamente una parte de la estructura de barrios de los años setenta: **Comunicaciones, YPF, Güemes e Inmigrantes**. Se le agregaron **“Autopista”** (el sector desalojado en los años 90), el **“Playón”** y **“Manzana 34”** sobre terrenos del FFCC Mitre (que luego se denominaría Villa 31 bis). La Revista de La Nación (21-01-97) afirma que en este último barrio *“Las casas son más precarias. Solamente chapas y pisos de tierra. Por eso, comprar una casa allí puede costar entre 1.000 y 2.000 pesos (...), mientras que en otro barrio más seguro, una casa, vendida sin papeles, cuesta unos 7.000.”*

Lighezzolo (1993) se refirió al sector denominado **“Autopista”** como si fuera otra villa, cuyo origen se encuentra entre 1992 y 1993, con 1.900 habitantes en 400 viviendas, en una superficie aproximada de 3 has, con una organización independiente, la Comisión Vecinal Autopista Retiro<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Según Lighezzolo (1993) la composición de los habitantes de acuerdo a su origen era la siguiente: 20% de bolivianos, 15% de paraguayos, 55% de argentinos y 10% de chilenos.

<sup>27</sup> El autor menciona como fecha de elecciones agosto de 1992, cuando se eligió presidente a Gualberto Castellón.

## La villa en la actualidad

La repoblación de las áreas que habían sido desalojadas durante el último gobierno militar tuvo algunas restricciones. Por ejemplo, durante muchos años la policía no permitió ocupar la zona de la Villa 31 bis, donde se encontraban los restos de unos galpones sin tinglado<sup>28</sup>. Según los relatos de diversos entrevistados, una zona cercana a ésta, contigua a las vías del ferrocarril, fue producto de la resistencia cotidiana. Tal es así que las autoridades policiales (pertenecientes a la seccional contigua) llevaban presos a los hombres que construían sus casas allí. Finalmente, una parte de ésta fue ocupada y se comenzó a construir las viviendas (Cravino, 2006). En 2006 fueron ocupados completamente esos galpones y una franja sobre las vías del ferrocarril sin uso, además del espacio libre bajo la autopista. En 2007, en estas tres zonas es donde se ubican las viviendas más precarias (por ser las más recientes), en igual condición que las que se ubican en el extremo opuesto a la terminal de ómnibus. La empresa de ferrocarril colocó *containers* o bloques de cemento para impedir un mayor avance de la ocupación. También se ocupó una franja contigua a la autopista, y la empresa AUSA decidió también colocar bloques de cemento y reforzar los alambrados.



Foto: "Panorama con edificios", Pablo Vitale.

<sup>28</sup> Dicha zona fue ocupada por 400 familias durante el desarrollo del Mundial de Fútbol de mediados de 2006.

**Cuadro N° 1: Evolución de la población en villas de la Capital Federal y de la Villa 31 y 31bis de Retiro entre 1962 y 2004**

Año	Población total villas de Capital	Población Villa 31	% de población de la Villa 31 respecto al total
1962	42.462	6.731	15,8
1976	224.885	24.324	10,8
1978/9	165.317	25.852	15,3
1980	40.533	756	1,8
1991	50.945	5.716	11,2
1995	65.490**	7.951*	12,1
2001	107.805	12.204	11,3
2004	129.029	Villa 31: 8.934 *** Villa 31 bis:5650**** total: 14.584	11,3

Fuentes: Cravino (2006) Elaboración propia sobre datos de la Comisión Municipal de la Vivienda e Instituto de la Vivienda de la Ciudad.

Aclaración: en la población total de villas se incluyen los NHT.

Referencias:

\* Diciembre de 1993.

\*\* Revista Ciudad Abierta N° 9 Dossier (s-f) En base a datos de la CMV de años que van de 1993 a 1995.

\*\*\* Censo 2003 IVC.

\*\*\*\* Censo 2004 IVC.

La Villa 31, a comienzos de los años 60, era la más poblada de la ciudad. En la década del 70 pasó a ser la segunda más numerosa y luego con la erradicación violenta del gobierno militar, quedó sólo habitada por un pequeño número de familias que resistieron el desalojo (46 familias). En la década del 80 comenzó nuevamente el proceso de reconstrucción y en los años 90, al momento del conflicto por la autopista, en la intendencia de Jorge Domínguez, había cerca de 8.000 personas, y aún con un desalojo parcial creció su población, aunque nunca llegó a albergar la cantidad de familias que contuvo en los años 70. En el año 2005, *grosso modo* (porque los censos no fueron hechos en los mismos años) la Villa 31 (considerando la bis)<sup>29</sup> es la tercera más poblada, luego de la de

<sup>29</sup> Según la Revista Debate (07-09-07) habitaban ambas villas 30.000 personas. La cifra parece exagerada y es otra evidencia más de la disputa por determinar el número de pobladores asentados, lo que siempre tiene lecturas políticas.



Bajo Flores y la 20 de Lugano. El promedio de personas por vivienda era más de 5. Esto era más alto que el promedio de las villas de la ciudad (Cravino, 2006).

Hacia el año 2007 existían 17 comedores comunitarios de organizaciones sociales y religiosas (Revista Debate, 07-09-07), algunos subsidiados por el Gobierno de la Ciudad, y un centro de salud. Se encontraban varias iglesias, católicas y otras evangélicas, varias guarderías y jardines y dos escuelas primarias: una pública llamada Carlos Mugica (conocida también como “Banderita”) y una privada católica denominada “Mamá Irene”. En ambos lados de la autopista había canchas de fútbol, muy activas los fines de semana. Se detectaban acciones de partidos políticos, por medio de “punteros” o delegados de manzana, y la presencia de organizaciones de diversos movimientos piqueteros. En la entrada de la villa se localizaba una radio.

Según la Revista Debate (07-09-07) 3.500 personas recibían tarjetas de compra del Programa Ciudadanía Porteña, con un monto promedio de \$ 260 y a su vez, 1.000 familias recibían bolsas con 15 alimentos básicos. La provisión de agua no era completa y buena parte de la Villa 31 bis era abastecida por camiones cisterna de la empresa estatal Agua y Saneamiento (AYSA). Esta empresa no cumplía con la frecuencia acordada; los pobladores, asesorados por la ONG Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), realizaron reclamos y pesaba una multa sobre el titular del IVC por su incumplimiento<sup>30</sup>.

Por otra parte, la empresa de transporte automotor Flecha Bus logró una concesión estatal para instalar un depósito en la zona de la Villa 31, que fue repetidamente denunciado por la presencia de tanques de combustible contiguos a viviendas del barrio.

Otra actividad problemática por las molestias que ocasionaba es el lavado de vehículos por parte de empresas de transporte en lugares muy cercanos a la Villa 31 bis.

Al igual que en otras villas, no se contaba prácticamente con teléfonos de línea por negarse la empresa telefónica a proveerlos. La ONG ACIJ logró en el año 2006 que, ante acciones judiciales, la empresa Telecom colocara teléfonos de línea en la Villa 31 bis, que hasta ese momento se negaba a instalarlos, violando la normativa vigente.

En 2007 existía una buena dotación de comercios y una feria en la “entrada” de ambos sectores (31 y 31 bis), que funcionaba los sábados y domingos. La denominación oficial por manzanas convivía con los nombres tradicionales de la Villa 31 (Güemes, Inmigrantes, Autopista, Comunicaciones, YPF) y la 31 bis tenía diferentes zonas; una de ellas, por ejemplo, se solía llamar peyorati-

<sup>30</sup> Según la Revista Debate (07-09-07) el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires gasta 10 veces más en el pago de camiones atmosféricos de lo que se gastaría en proveer cloacas. Esto es extraído de información provista por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ).



vamente “barrio chino” (manzana 7 y cercanas), en el sentido de “peligroso”; también “barrio ferroviario”, otra denominación era simplemente indicar “el fondo”, que cada día se extiende más.

La Villa 31 bis tenía, en 2006, una arteria central, muy amplia, originada en un playón de carga del ferrocarril y muy pocas calles transversales. En cambio la Villa 31 contaba con varias arterias paralelas, en la mayoría de las cuales podían transitar automóviles, y sólo unas pocas calles transversales. Las calles no tenían nombre, salvo algunas excepciones que por lo general fueron nombradas por los vecinos. En la Villa 31 algunas se denominaban por medio de números.

La entrada a ambas villas se daba por medio de la Calle 4, lo que constituía un punto de entrada común a la inmensa mayoría de la población. Sólo algunos pobladores entraban por las vías que daban a la calle de las estaciones del ferrocarril y algunos ingresaban a la parte trasera de la villa por medio de un colectivo (143) que llega hasta el comedor Padre Mugica, también conocido como “el comedor de Tappia” (antiguo dirigente), o desde la Av. Castillo.

Esta villa era la que tenía más viviendas en altura. El nivel decaía al adentrarse hacia “el fondo”, es decir al alejarse de la terminal de ómnibus. Lo mismo sucedía con la calidad de las viviendas, que iban desmejorando a medida que se ingresaba en el barrio, que se vinculaba con el período en el cual fueron construidas. Lógicamente, las más recientes son las más precarias. Esto marcaba una cierta estratificación social. Las piezas en alquiler se encontraban mayormente en los sectores cercanos a la entrada del barrio y, en general, eran de buena calidad constructiva, pero se ofrecían espacios muy reducidos. Esta diferenciación social se expresaba de diferentes formas.

El cuerpo de delegados de la Villa 31 y el de la 31 bis funcionaban como dos organizaciones autónomas, debido en buena parte a que las organizaciones son las interlocutoras con el Estado y éste consideraba que se trata de dos villas separadas.<sup>31</sup>

En 2006 el cuerpo de delegados de la Villa 31 estaba conformado por 58 personas. No se elegía un delegado por cada una de las 34 manzanas, sino uno cada 120 familias. Esta forma organizativa surgió luego de una crisis de representación del barrio, producida con la erradicación parcial llevada a cabo por el intendente Domínguez. En ese entonces funcionaba un sistema unipersonal de representación: presidente de la comisión vecinal, único para todo el barrio. Esto generaba un gran malestar cuando la opinión del dirigente no coincidía con la de los vecinos.

Según las opiniones recogidas, el funcionamiento del cuerpo colectivo era muy dificultoso por la cantidad de miembros que debían discutir en las reunio-

<sup>31</sup> Esto no quita que puedan planear acciones unificadas, como las que se dan en marzo de 2006 ante la amenaza de desalojo de la Villa 31 bis y parte de la Villa 31.

nes, lo que impedía la toma consensuada de decisiones o la determinación de planteos unificados. Un informante también hizo referencia a la poca práctica deliberativa de sus miembros, lo que derivaba en la falta de organización en las reuniones y en la construcción de la agenda. No obstante, cuando emergió una nueva amenaza externa, como la producida por una propuesta de erradicación parcial por parte del IVC, a mediados de 2005, se replanteó la dinámica de funcionamiento. Surgió la necesidad de una mejor articulación entre delegados y comenzó una nueva etapa de mayor discusión en este cuerpo organizativo. A su vez, se estableció una mejor vinculación con el cuerpo de delegados de la Villa 31 bis. En una reunión entre los vecinos del barrio y el IVC, en agosto de 2005 y que pudo presenciarse, los funcionarios locales presentaron las futuras medidas, que implicaban una erradicación parcial de la Villa 31 y una erradicación total de la Villa 31 bis, alentando el gobierno local el tratamiento diferenciado entre estos dos sectores. El proyecto en cuestión iba a ser coordinado por el Ministerio de Infraestructura y Planificación Federal de la Nación, con participación de la Secretaría de Planeamiento de la Ciudad; incluía la finalización de las obras de la Autopista Illia (bajadas) y el reflotamiento del mega-proyecto de urbanizar parte de la zona de Retiro, por medio del corrimiento de las parrillas de las terminales ferroviarias de los Ferrocarriles Mitre, San Martín y Belgrano Norte. Sin embargo, desde agosto de 2005 no hubo nueva información, salvo la proveniente de rumores, hasta la campaña electoral para Jefe de Gobierno, a comienzos de 2007, cuando el futuro gobierno anunciara su intención de erradicar la villa.

El cuerpo de delegados de la Villa 31 bis surgió en diciembre de 2004, luego de una ardua lucha de los vecinos por cambiar el sistema de representación, que era una Junta Vecinal, cuya figura central era su presidente. Este cambio tuvo dos instancias: primero, en octubre de 2004 se hizo un plebiscito donde se votó por la permanencia o el cambio del sistema de representación, es decir junta vecinal o cuerpo de delegados, triunfando la segunda opción. En segundo lugar, se realizó la elección del cuerpo de delegados (en diciembre de 2004). En este escrutinio se dirimían básicamente dos propuestas, un grupo de delegados que respondían al anterior presidente y un grupo que propugnaba una renovación de los representantes. En algunas manzanas, los candidatos eran más de dos y esta postulación respondía a iniciativas personales o a demandas de los vecinos. La opción ganadora fue la segunda.

Algunas manzanas propusieron delegados y no contaron por tanto con representación específica. Si bien la mayoría de los delegados tenía una identidad política<sup>32</sup>, ésta no se expresaba en posiciones hegemónicas dentro de la organización o una partidización del cuerpo de delegados. Los delegados eran originalmente 12; luego se le sumaría una “junta representativa” por las manzanas que no tenían delegados (11, 13, 14). Finalmente, estos representantes fueron incorporados como delegados con voz y voto en la entidad organizativa, a fines de 2005. Los alineamientos políticos internos dentro del cuerpo de delegados fueron cambiando a lo largo de los meses, estableciéndose alianzas internas entre ellos.

Los delegados eran encargados de acompañar y reclamar –en caso necesario– la llegada de los camiones cisterna de la ex empresa Aguas Argentinas<sup>33</sup>, gestionar los pedidos y la llegada de material para la construcción tanto por la vía del IVC, como de la Secretaría de Acción Social para las familias más necesitadas. También realizaban trabajos comunitarios junto a los vecinos para mejorar el sistema de cloacas que fue construido y mantenido por los pobladores, lo mismo que otras actividades de mantenimiento de la infraestructura (por ejemplo, la eléctrica). Asimismo, se llevaban a cabo diferentes actividades culturales o de promoción social, de las que se pueden mencionar los festivales para el día del niño. En síntesis, los delegados cumplían múltiples funciones de gestión en el barrio, no solo organizativas, sino de resolución de problemas cotidianos vinculados con programas sociales asistenciales y provisión de servicios públicos.

En marzo de 2006, ante los rumores sobre el futuro del barrio, vinculados con la ejecución de un megaproyecto en el área de Retiro, los cuerpos de delegados de la Villa 31 y de la Villa 31 bis se unieron para reclamar por el derecho a permanecer en el lugar y realizaron una marcha. Fueron acompañados por diferentes organizaciones sociales como el Movimiento de Ocupantes Inquilinos, la CTA, Barrios de Pie y otras.

<sup>32</sup> Es decir, adhieren a algún partido político o a alguna organización como la Central de Trabajadores Argentinos, Barrios de Pie, etc.

<sup>33</sup> A fines de diciembre de 2005 se inició una obra de ampliación de la red de agua potable, pero luego se suspendió la ejecución. La falta de agua por el incumplimiento de los camiones cisterna provocó cortes de calles por parte de algunos grupos del barrio.

María Cristina Cravino



Foto: "Villa 31 resiste", Pablo Vitale.



Foto: "Chicos y aros", Pablo Vitale.

## CAPÍTULO 2

# Gestión municipal hacia las villas en el gobierno del Partido Justicialista entre 1989 y 1996

### Introducción

En este capítulo se analizarán las políticas municipales hacia las villas en el período de gobierno justicialista en la Ciudad de Buenos Aires (1989-1996), que, como se verá más adelante, no constituyó una experiencia homogénea.

En este período gobernaron tres intendentes: **Carlos Grosso** (08-07-89 al 26-10-92), **Saúl Bouer** (27-10-92 al 05-09-94) y **Jorge Domínguez** (06-09-94 al 30-06-96), cada uno con un estilo de gestión propio y una construcción de agenda diferente, con el consiguiente efecto en la temática de las villas. Los tres corresponden al Partido Justicialista, en relación a la elección de Presidente de la República Argentina, ya que este último era quien elegía al intendente de la ciudad, cabecera de las autoridades nacionales.

Las tres gestiones tampoco estuvieron exentas de disputas internas, ni de contradicciones en distintos niveles municipales o entre el gobierno local y el nacional. El Poder Ejecutivo Nacional en este período estuvo siempre presidido por **Carlos Saúl Menem**.

Aunque el eje de este estudio es la Villa 31-Retiro, en la primera gestión se enfocarán las políticas para el conjunto de las villas de la ciudad, porque de esta forma son asumidas, al menos en un principio. La presión de las organizaciones villeras hizo que la Villa 31 fuera incluida en el Programa de Radicación, lo que implicó esta homogeneidad en el tratamiento en una primera etapa. Luego

indicaremos los motivos que hicieron que esto se modificara, concomitante con un entramado de actores sobre la cuestión más complejo.

En cambio, en el período de gobierno de Saúl Bouer la villa en estudio mereció por parte de la Intendencia un trato diferenciado. La gestión de Jorge Domínguez continuó con el enfoque anterior, pero con una política más agresiva que dio origen a lo que se puede llamar “conflicto de la Villa Retiro” y a una “política de topadoras”.

La exposición se realizará en orden cronológico, previa presentación del contexto de las políticas hacia las villas y de los principales actores intervinientes en el surgimiento del conflicto y la “resolución” del mismo.

## **La radicación de asentamientos informales en la agenda del gobierno nacional y municipal**

Las políticas de radicación, aunque tienen antecedentes en reivindicaciones villeras de la década del 70, aparecieron en escena a partir de 1983.

El cambio puede atribuirse, entre otras, a las siguientes razones:

- 1) El surgimiento de **nuevas reivindicaciones**, como la de los “asentamientos”, que se iniciaron a comienzos de los años 80; las demandas de los villeros luego del desalojo llevado a cabo por el último gobierno militar, que una vez recuperada la democracia, pugnaban por mejores condiciones de vida y el derecho a habitar la ciudad.
- 2) El **fracaso de las políticas “llave en mano”**, es decir el ofrecimiento de viviendas –principalmente en conjuntos habitacionales– a sectores que no podían acceder a un mercado formal. Este fracaso tiene diferentes dimensiones: el alto costo de la construcción –muchas veces superior al mercado–, el crecimiento de la brecha entre demanda y oferta estatal y problemas de diseño que convirtieron al hábitat ofrecido en una vivienda insatisfactoria para los usuarios (como puede verse actualmente en los complejos habitacionales Piedrabuena de la Ciudad de Buenos Aires o el barrio Ejército de los Andes, en la Localidad de Ciudadela (Municipio de Tres de Febrero, Provincia de Buenos Aires), etc. Cabe puntualizar, sin embargo, que en estas políticas, en los hechos, se diferenciaban viviendas para clase media y viviendas para “pobres” con calidades diferentes.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Excede los objetivos de este estudio el debate sobre el rol de las empresas constructoras en la formulación de políticas de viviendas, en muchos casos verdaderas beneficiarias de las acciones del Estado.



- 3) La profunda **reforma del Estado**, que se acentuó a partir de 1989. Ésta permitió la venta de tierras ociosas, dentro de la lógica de las privatizaciones. Esto tiene que ver tanto con el modelo de “Estado mínimo” y eficiente, como con el objetivo de ingreso de “dinero fresco” para paliar el déficit fiscal y pagar los compromisos de la deuda externa. Respecto de las tierras ocupadas por sectores de escasos recursos, a éstas no se las podía lanzar al mercado para darle un uso “productivo” o de urbanización de sectores solventes. De aquí que se dio una coincidencia táctica circunstancial entre actores que impulsaban estas políticas desde una perspectiva de contenido social con aquellos que priorizaban los aspectos vinculados al ajuste fiscal (léase principalmente Ministerio de Economía).
- 4) Las nuevas orientaciones de las políticas sociales que propugnan **acciones focalizadas** hacia los sectores de mayores necesidades, junto con las propuestas de los organismos financieros internacionales en política habitacional que postulan que el Estado debía ofrecer distintas “soluciones habitacionales” flexibles y progresivas, consistentes en **acciones parciales** que permitieran a la vez adquirir mayor cobertura con igual gasto. En este sentido las propuestas del economista peruano Hernando De Soto sobre las “bondades” de la regularización dominial para el funcionamiento del libre mercado tuvieron importantísima influencia en las recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito.
- 5) Los posicionamientos de **UN-Hábitat**, que desde la Conferencia de Vancouver (1976) propugna el reconocimiento de los asentamientos informales como forma de acceso a la ciudad y donde el Estado debe actuar apoyando las acciones de los pobladores. Por lo tanto los desalojos, endémicos en América Latina hasta los años 70, debían dejar de realizarse. En esto influyó la publicación de una serie de trabajos académicos que indicaban las ventajas de estas prácticas populares frente a las intervenciones tradicionales de los estados de la región (merece destacarse en esta línea John Turner y su equipo).

En la Capital Federal, gobernada entre 1983 y 1989 por un intendente de la Unión Cívica Radical y por delegación del Presidente de la Nación, de igual color político, fueron formuladas las primeras líneas de políticas de radicación. Éstas nunca llegaron a ser implementadas. En el mismo período, en el Gran Buenos Aires fueron aplicadas a algunos de los “asentamientos” surgidos en 1981, pero adquiriendo un carácter puntual y surgido de los compromisos políticos de la campaña electoral.

En cambio, luego de 1989, bajo un Presidente de la República Argentina perteneciente al Partido Justicialista, se dictaron leyes de impicancia nacional en terrenos fiscales nacionales y se crearon sus consiguientes organismos de aplicación, los que permitieron de forma más amplia la transferencia de tierra a ocupantes de hecho. Paralelamente, en la Capital se originaron estructuras para ampliar esa política a las villas. Mientras tanto, en la Provincia de Buenos Aires, con un gobernador también de identidad justicialista, desde 1987 crecieron y adquirieron más jerarquía operativa los organismos de regularización dominial surgidos en la gobernación radical de Armendariz (1983-1987), vinculados a la aparición de un importante número de “asentamientos” en este período y también se iniciaron acciones de radicación en villas de antigua data, como La Cava, en el Municipio de San Isidro.

En torno a esta cuestión podemos plantear como hipótesis que: **El Estado, a partir de su reforma, que implicó deshacerse de bienes innecesarios, transfirió tierras a ocupantes “ilegales”, para lo cual colocó a las organizaciones como interlocutores con fuertes responsabilidades (en mayor medida en los casos de transferencias colectivas). Este vínculo fortaleció las relaciones clientelares de las organizaciones y debilitó su rol anterior de representación ante el Estado o de procesamiento de conflictos internos.**

La primera pregunta que surge es ¿en qué medida estas organizaciones barriales estaban en condiciones de asumir responsabilidades en torno a la regularización? Para esto cabe diferenciar las organizaciones de primer grado y segundo grado (es decir, organizaciones barriales y federaciones de organizaciones barriales de las distintas villas).

El cambio en el eje de las políticas habitacionales del Estado no generó una discusión que asumiera en profundidad las transformaciones operadas. El déficit principal puede atribuirse a la falta de debate y previsión dentro del Municipio de la Ciudad de Buenos Aires de lo que implicaba una política de radicación concertada hacia adentro y hacia afuera. Esto hizo que no se neutralizaran muchos de los obstáculos que inevitablemente surgieron.

Más allá de las ventajas económicas de recibir dinero por tierras ocupadas, se plantea un problema: la deuda ética del Estado hacia los “sin techo”, porque persiste una fuerte brecha entre los derechos reconocidos por éste y la vida material de amplios sectores de la población. La Constitución contempla el derecho a la vivienda, mientras que el Estado no la garantiza. Así, la legitimidad (visualizada en la tolerancia) de las ocupaciones ilegales se sostiene en ese derecho no gozado. La reforma al Código Penal de la década del 90, sin embargo, tiende a achicar ese margen de legitimidad social (que en muy pocos casos fue acompañado de dictámenes jurídicos). Esto implica por tanto, la necesidad de un debate sobre el estatuto de la propiedad privada, sus derechos y



deberes, tal como lo contemplan otros países latinoamericanos. Por otra parte esa “tolerancia” está estrechamente vinculada a la coyuntura social y política y a las valorizaciones del resto de los vecinos de la ciudad sobre la localización que ocupan las villas o “asentamientos”, con lo cual no nace de un reconocimiento de derechos a los habitantes, sino del juego de equilibrio de las fuerzas sociales que se disputan la ciudad.

De esta forma, el Estado no tuvo siempre la misma posición respecto a la problemática: desde la conformación de un Estado de Bienestar, a mitad del siglo XX, con las características propias que adquiere en nuestro país, se supuso que éste debía cubrir el déficit habitacional mediante “viviendas llave en mano”. Hasta fines de los años 80 ésa parecía ser la obligación del Estado aunque la distancia entre lo realizado y el déficit fuera creciendo. El dilema entre el mejoramiento de los barrios informales y la provisión de nueva vivienda sigue estando presente con el correr de las décadas y los cambios de gobiernos.

Resignando estos principios, por incapacidad de cumplir sus propios objetivos y por el cambio de paradigma internacional (fuertemente influido por UN-Hábitat), se asumió sin mediaciones, que **la equidad habitacional pasaba por igualar a todos los miembros de la ciudad como “propietarios”**.<sup>35</sup> Esto suponía una **crystalización de situaciones muy desiguales**. La radicación de las villas requería, entonces, modificaciones a las normas vigentes, que fueron realizadas por el Concejo Deliberante.

Lamentablemente, generó una débil polémica, que se pensaba entre dos polos: significaba “legalizar” las villas para unos o crystalizar zonas que “deterioran la imagen” de la ciudad para otros. Algunos actores de la segunda posición fueron más lejos y sostuvieron, tal como lo hizo un concejal de la UCEDÉ, que al referirse a la situación de regularizar ocupaciones ilegales afirmó que *“los únicos privilegiados son los villeros”*. En cambio, otros hablaron de “reparación histórica” de sectores discriminados por las políticas estatales y en esa lógica leyeron la nueva legislación, tal como se puede ver en los considerandos de algunas normativas.

## **Entramado de intereses. Los actores en la cuestión**

En la conformación de la ciudad intervienen un sinnúmero de actores con peso diferencial de acuerdo a su poder económico, político o social. Desde las industrias radicadas hasta los concejales, los vecinos, los partidos gobernantes

<sup>35</sup> Resulta paradójica la afirmación de quien fuera la titular del Banco Hipotecario Nacional, perteneciente a la UCEDÉ (partido de derecha) de “convertir a cada proletario en propietario”, reciclando una vieja consigna de Margaret Thatcher.

y opositores; hasta las empresas constructoras, las inmobiliarias, los capitales extranjeros, los bancos, etc.

Nora Clichevsky (1990:5) lo sintetiza de esta forma: *“La ciudad argentina es el resultado de la actuación, a lo largo de su historia, de agentes privados y públicos que han producido tierra, vivienda, servicios, espacios para la producción, que han regulado la construcción de los mismos, que los han comercializado, comprado y usado, que los han invadido, apropiado, desalojado, destruido y reconstruido. La ciudad es el resultado de las luchas que han sostenido los distintos sectores de la sociedad para utilizar su poder sobre el espacio urbano y por lo tanto sobre los otros sectores de la sociedad. (...) Es decir, que las condiciones de vida urbana están definidas en gran medida por el funcionamiento de un sector inmobiliario –que forma parte de los sectores económicos más o menos dominantes–, de las políticas urbanas y de las posibilidades de lucha de los distintos sectores sociales”*.

En el análisis de este capítulo se considerarán sólo aquellos actores que afectaron la gestión de las políticas hacia las villas en general y la Villa 31 y la naciente Villa 31 bis en particular, entre 1989 y 1996.

Hay actores que inciden sobre las políticas sectoriales en general y otros que presionan sobre algún aspecto particular, en respuesta a intereses más inmediatos. Éste es el caso de la empresa Covimet S.A., que construyó la Autopista 9 de Julio, con relación a la Villa de Retiro, pero que no tiene peso en otras villas; o el papel de la Iglesia Católica en la resolución del conflicto suscitado también en esta villa. El Programa Arraigo es un actor presente en otros asentamientos, además de la Villa 31, pero no en todos los de la Capital. A medida que se focalice el análisis, se verá con más detalle el papel cumplido por cada uno de ellos.

Subirats (1989) plantea un modelo alternativo para el análisis de las políticas públicas, tanto para el modelo “de arriba abajo” (*top down*)<sup>36</sup>, como el de abajo arriba<sup>37</sup>. El primero separa la planificación de la implementación y busca

<sup>36</sup> Intenta elaborar un modelo analítico capaz de recomponer, hipotéticamente al menos, todos los factores susceptibles de influir en el rendimiento político administrativo del sistema. Se sostiene que cuanto más claramente se especifiquen los **objetivos** en el programa más fácil será la labor de ponerlos en práctica. El segundo elemento es la cantidad de **recursos**: personal adecuado, calidad, información requerida, capacidad para ejercer la autoridad necesaria. La tercera variable sería la **comunicación** interorganizativa y la capacidad de control. Por último, se encuentra la **ambiental**, referida a las condiciones económicas, políticas y sociales. La hipótesis de partida es que cuanto menor sea el grado de cambio o mutación provocado por la aplicación del programa, mayores serán las posibilidades de éxito o mayor será el rendimiento del programa. Este modelo que ha sido calificado de “administrativo”, “racional weberiano” o más simplemente “*top down*” parte de la hipótesis de que es posible separar netamente elaboración y puesta en práctica. Los problemas de la puesta en práctica estarían así más ligados siempre a la coordinación interorganizativa y de control (Subirats, 1989).

<sup>37</sup> Éste permite individualizar las conexiones causales de los fenómenos observados. En este recorrido hacia arriba puede llegarse “*más allá del programa normativo para escudriñar en la fase preparato-*

introducir criterios de eficacia en el paso de una fase a la otra.<sup>38</sup> El segundo se interesa por lo que efectivamente pasa en la implementación<sup>39</sup>. Estas advertencias fueron centrales al momento del análisis del conflicto, la conformación de una agenda urbana y de las acciones del Estado en sus diferentes niveles.

El presente estudio apuntó a reconstruir el proceso donde se pusieron en juego el poder de presión de diferentes actores, ya sean privados versus públicos o diferentes instancias de lo público, etc. Para observar esto fue necesario remitirse a la fase de formación de los lineamientos de las políticas, es decir las normas o creación de organismos de aplicación (como los programas) y continuar en la implementación, porque en algunos casos lo que no se puede vetar en las normas se lo hace de hecho o viceversa. Subirats (1989:119) considera que “... *no puede sostenerse realmente que existe una clara y neta separación entre formuladores de una política, órganos y sujetos que han de ponerla en práctica y personas o grupos representativos de los intereses sociales afectados*”. Inclusive, en nuestro análisis encontramos actores que cambian su posición en el conflicto, sus incumbencias, o su pertenencia institucional, al calor de las disputas.

Este entramado de actores en juego es difícil de desentrañar en toda su dimensión, ya que existen fines primarios y secundarios, intenciones no transparentes, etc. Sin embargo, a partir de un trabajo con enfoque cualitativo puede intentarse reconstruir, si no el libreto de los actores, por lo menos el papel que cumplieron en el escenario. Subirats (1989:119) afirma que. “... *en el proceso de elaboración de la política han influido sin duda aquellos grupos que pueden resultar afectados o que quieren ‘conducir’ en uno o en otro sentido. Pero en el proceso implementador existe también esa negociación y compromiso, manteniendo un **continuum formulación-implementación-redefinición** al que*

*ria, ligando proceso de toma de decisiones y proceso de puesta en práctica*”. En ese escalón pueden encontrarse los intereses o actores que intervinieron en la fase decisoria y relacionar ese entramado con las posibles insuficiencias de la fase implementadora (Subirats, 1989). Normalmente, hay actores más potentes que consiguen mantener su capacidad de incidencia en todas las fases de formulación, decisión e implementación de la política pública, anticipando en las fases previas los posibles contratiempos o efectos negativos sobre sus intereses que pueden surgir en la fase de puesta en práctica, a diferencia de las agencias o estructuras administrativas que no tienen un fácil acceso a los niveles superiores de decisión.

<sup>38</sup> Las críticas al modelo apuntan a que: los programas nunca son perfectos; que los objetivos son múltiples, contradictorios y ambiguos; que las administraciones no son nunca transparentes ni racionales; que la sociedad es hostil y contradictoria. Subirats (1989) remarca que se acostumbraba a tomar como unidad de análisis en ese tipo de estudios la agencia u órgano administrativo encargado de implementar la política, lo que produce una clara simplificación del proceso de puesta en práctica, al conferir centralidad a la racionalidad individual.

<sup>39</sup> Entre las críticas a las teorías de abajo arriba encontramos las que consideran que la relación entre formuladores de las políticas e implementadores está dominada por el hecho de que los primeros deben su posición a un proceso de elección democrática del que deriva su legitimidad, mientras que los otros no (Subirats, 1989).

*aludimos como proceso de aprendizaje o de test de las políticas públicas.*” En particular, el proceso de negociación-confrontación expresa las capacidades de cada uno de los actores y sus estrategias, que devienen de una historia previa y que se reactualizan permanentemente.

El concepto de **entramado** (*network*) o de comunidad que afecta y resulta afectada por la política concreta se puede tomar como unidad de análisis para las políticas públicas. Por otra parte, se opone a la tradición administrativista que tiende a unificar en grandes organizaciones uniformes y jerárquicas todas las funciones públicas. Por el contrario, la realidad está muy lejos de identificar un tipo o un actor a un objetivo (Subirats, 1989). Cada política pública genera su propio entramado de organizaciones e intereses, conectados entre sí. En nuestro caso de estudio aglutina a actores de heterogéneo status y poder.

Los intereses de los actores en el entramado variarán según su rol, función económica o de servicio, el territorio, la relación cliente-grupo, capacidad de control o el asesoramiento que generen. Las interdependencias pueden ser verticales y/u horizontales, actuando las verticales en el interior del propio entramado, mientras las horizontales operan entre *networks*, ocasionando conflictos o manteniendo el aislamiento (Subirats, 1989).

Los actores pueden dividirse entre los que pertenecen a los niveles de gobierno local o nacional y aquellos que pertenecen a la sociedad civil, es decir, pobladores, empresas, organizaciones religiosas, etc. El peso de los actores varía en el tiempo y según el modo en que son resueltos los conflictos. A veces cumplen un papel importante, mientras que en otros momentos su incidencia es puntual.

## **Actores gubernamentales con incidencia en la política hacia las villas**

Como se señaló precedentemente, las autoridades locales eran nombradas por las nacionales, por lo tanto su pertenencia política era la misma: el Partido Justicialista. Sin embargo, en el período analizado se sucedieron diferentes funcionarios en el puesto de intendente de la Ciudad.

Cabe aclarar que se considerarán solamente los actores de mayor importancia en el entramado respecto a las políticas públicas hacia las villas y en particular a la de Retiro.

Conviene insistir en que los organismos gubernamentales involucrados son numerosos y variaron su peso a lo largo del período estudiado. Quizás hubo una parte del entramado que no se hizo pública, en el marco de los mecanismos de *lobby* (particularmente de la empresa constructora de la autopista

**Cuadro N° 2: Actores estatales intervinientes en el entramado de intereses respecto a la política de villas de la Capital Federal y de la Villa 31-Retiro en particular entre 1989 y 1996**

	Nivel Nacional			Nivel Municipal		
	Actor	Dependencia administrativa	Dependencia política	Actor	Dependencia administrativa	Dependencia política
Poder Ejecutivo	Presidente		Cargo electivo	Intendente		Presidencia de la Nación
	Programa Arraigo Proyecto Retiro (**)	Presidente (*) Ministerio de Economía	Presidente Presidente	Programa de Radicación de Villas	Secretaría de Planeamiento	Intendente de la Ciudad
Poder Legislativo				Concejo Deliberante		cargos electivos
Ente autónomo				CMV	Autárquico	Intendente

Fuente: elaboración propia

(\*) Luego dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social.

(\*\*) No tiene status de organismo, sino de comisión *ad hoc*.

o de inversores inmobiliarios o en infraestructura, lo mismo que la Sociedad Central de Arquitectos, por ejemplo), pero el análisis de estos actores excede el objetivo del presente trabajo. Sin embargo, es razonable pensar que tuvieron actuación, particularmente desde los sectores empresariales, inmobiliarios o intragubernamentales.

Esto último no significa la adopción de una visión instrumentalista del Estado, sino simplemente tener presente que **el entramado de intereses es muchísimo más complejo que el que aquí se presenta, y muchas de las negociaciones no fueron públicas.**

En el Cuadro N° 2 se detallan los actores que se consideran de mayor relevancia para el análisis.

En páginas anteriores se mencionaron algunos de los aspectos relacionados con el intendente y el Concejo Deliberante. En el entendimiento de que no es necesario enunciar sus funciones, ni tampoco las del Presidente de la Nación, se hará referencia a las competencias de los otros actores.

A continuación, se describirán aquellos organismos estatales u actores sociales que formaron parte de los entramados vinculados a las villas que actuaron entre 1989 y 1996.

### **La Comisión Municipal de la Vivienda**

La CMV fue la instancia municipal que desde mediados de los años 50 tuvo a su cargo la política gubernamental hacia las villas, con un breve paréntesis a comienzos de los años 90, cuando funcionó el Programa de Radicación de Villas y hasta su posterior transformación en Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC).

Fue creada en 1956 a partir de un proyecto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, pero cobró fuerza con un préstamo posterior de dicho banco para realizar obras de saneamiento en el Parque Alte. Brown, que incluía la erradicación de villas de emergencia de la zona.

En 1967 se transformó en ente autónomo, esencialmente técnico. Tuvo como objetivo principal la erradicación de villas de emergencia de la Capital Federal. El presidente del Directorio era el intendente.<sup>40</sup>

Es importante el análisis de un momento especial en la vida institucional de la CMV, el período de transición a la recuperación de la democracia en 1973. Según Dávolos y otros (1987) la lucha del movimiento villero se articuló con

<sup>40</sup> Dentro del Departamento de Acción Social existía el Departamento de Desarrollo de Comunidades, que estaba integrado por asistentes sociales (con formación asistencialista) que jugaban un rol importante en la promoción de las pautas fijadas para los habitantes de las villas (Dávolos y otros, 1987). Contaba además con un Departamento Técnico y otro administrativo y financiero.

el gremial –incluyendo el de la CMV–, lo que se tradujo en transformaciones en los aparatos del Estado.

El surgimiento en la CMV de una comisión interna representativa y las definiciones políticas y organizacionales que fue alcanzando, la acercó al movimiento villero, en **el sentido de establecer una formulación e implementación conjunta de una política de vivienda**. Dávolos y otros (1987) se refieren a un doble poder o poder paralelo para aludir a un nuevo tipo de organización que surgió de la movilización de sectores populares y que cuestionó las políticas estatales, imponiendo sobre éstas concepciones y dinámica propias.

Confluyeron en esto dos historias: en la CMV, un movimiento gremial dirigido básicamente por el Peronismo, que comenzó con reivindicaciones laborales y terminó cuestionando al régimen y a la propia dirección; y en la Villa 7 el Cuerpo de Delegados, que se fue enfrentando a distintos aparatos del Estado, expandiéndose a todo el movimiento villero a través de las Mesas de Trabajo y que terminó cuestionando la política de viviendas en sí misma. De *“esta forma, un organismo que había sido creado para la ejecución de políticas represivas operadas a través del control asistencial en las villas y las erradicaciones se iría transformando. Esto significa que deja de ser un simple administrador de las políticas estatales y pasa a invertir esta relación: de una política hacia los villeros se transforma en una política que surge de la participación de las bases y que en interacción con el organismo plantea una relación diferente entre Estado/Sociedad”* (Dávolos y otros, 1987: 31)

Luego de la experiencia participativa de la Villa 7 se crearon las Mesas de Trabajo, que estaban integradas por el equipo técnico de la CMV, el Frente Villero y el Cuerpo de Delegados de la CMV. Con las elecciones de 1973 el proceso de tornó confuso, con cuestionamientos respecto de quiénes deberían permanecer y conflictos permanentes que hicieron que se interrumpieran las tareas de la CMV.<sup>41</sup>

En el gobierno de Juan José Cámpora (1973) existió una fuerte contradicción entre el movimiento de masas y la lucha por los cargos en el gobierno, que en un primer momento fueron despreciados por la Juventud Peronista, lo que

<sup>41</sup> Se produjeron cambios dentro del movimiento villero, en un proceso de creciente politización y de disputas internas en las distintas comisiones (principalmente entre las que adherían al PC y las que adherían al Peronismo). En febrero de 1973 se constituyó el Frente Villero de Liberación Nacional, que logró ser inmediatamente reconocido ante algunas instituciones estatales, tales como el intendente. Las principales reivindicaciones del mismo fueron: expropiación de los terrenos en que se hallan asentados y la construcción en ellos de viviendas definitivas con la participación en la elaboración y ejecución del proyecto, sin ningún tipo de discriminaciones y que las cuotas de los planes de vivienda no deben superar el 15% de los ingresos del jefe de familia. Las villas más organizadas eran las de Retiro, Belgrano y Colegiales y en algunas partes del Bajo Flores y Lugano. Los curas villeros cumplieron un papel importante, pero la organización villera se daba paralela a la acción de los sacerdotes y fueron los dirigentes de cada villa los que la llevaban adelante (Dávolos y otros, 1987).



provocó fuertes conflictos internos y la paralización de las actividades realizadas anteriormente.<sup>42</sup>

El Departamento de Desarrollo de Comunidades de la CMV era el puente entre la CMV y las distintas villas. Así surgieron las Mesas de Trabajo, para organizar las mejoras dentro de las villas, pero nunca al nivel de la 7, porque no había recursos suficientes. Estas mesas estaban conformadas por representantes técnicos y sociales de la CMV, el Cuerpo de Delegados y por representantes del Movimiento Villero de cada una de las villas. A su vez, había subcomisiones que discutían temas específicos: salud, mejoramiento de calles, etc. La participación de los villeros en estas mesas era muy importante<sup>43</sup>.

Más tarde, durante el gobierno de Juan Domingo Perón (1973-74) e Isabel Perón (1974-1976) aparecieron conflictos por disputas internas dentro del Peronismo. En el Ministerio de Bienestar Social (MBS), que definía las políticas nacionales de vivienda, se encontraba José López Rega. Desde el MBS, con el apoyo del intendente, se intentaba ganar a los sectores villeros para desvincularlos de posiciones políticas de izquierda y desactivar a la CMV, transfiriendo las funciones al MBS. Sin embargo, los villeros tomaron a la CMV como interlocutor. El personal del organismo se solidarizó. Comenzó así un encuentro entre agrupación y agrupación, pero sin relación orgánica.

La CMV despidió personal y sus recursos disminuyeron, ya desde 1972 el BID no le otorgó préstamos. Se redujo este organismo a su mínima expresión, ya que no podía desaparecer porque había sido creado por ley.

Seguidamente, en un momento turbulento de la historia argentina, secuestraron a un delegado de la Comisión Gremial y comenzó un período de “guardias armadas”. Así se llegó al comienzo del último gobierno militar. Como se señaló en páginas anteriores, en el período 76-83 se llevó a cabo el más importante operativo de erradicación de villas y la CMV fue la principal herramienta de esa política.

Luego de recuperada la democracia, la relación con las villas siguió en este mismo organismo. Veremos que entre el año 1989 y el 2003, la centralidad de la CMV en relación a las villas fue variando, lo que será objeto de análisis. Durante este período se sucedieron numerosas críticas a este organismo, por su lentitud en las operatorias y en algunos casos a que parte de su personal había participado de las erradicaciones de la última dictadura.

<sup>42</sup> Los villeros habían alcanzado un importante grado de movilización, paralelamente a una mayor integración con el personal de la CMV y se fueron articulando dentro de la línea de la Juventud Peronista. Surgió así el Frente Villero de Liberación Peronista, como instancia superestructural que sirviera de referente a las agrupaciones peronistas dentro de los sectores villeros.

<sup>43</sup> Al mismo tiempo las internas dentro del Peronismo crearon conflictos como la ocupación de las viviendas de Lugano I y II por las 62 organizaciones. La JTP de la CMV intentó desalojarlas pero no lo logró.



En el año 2003, y a partir de los cuestionamientos a su funcionamiento, la CMV se disolvió por ley y sus incumbencias pasaron al Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires.

### **Programa de Integración y Radicación de Villas de la Capital Federal**

El programa surgió a partir de un acuerdo entre diferentes dependencias de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Estaba encabezado por el intendente Carlos Grosso y las organizaciones villeras –Movimiento de Villas y Barrios Carenciados. Tenía como objetivo la “solución definitiva al problema de las villas”, sobre la base de la regularización dominial y la operatoria de viviendas.

Este programa, desde principios de 1992 hasta fines de 1993, integró un convenio con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que se rescindió a mediados de 1993 durante la intendencia de Saúl Bouer<sup>44</sup>.

Se intentaba una innovación organizativa en el gobierno municipal, a partir de la creación de una instancia que atendiera la problemática de las villas de la Capital en su conjunto. Esto apuntaba, por una parte, a superar la CMV, con fuerte arraigo en el tema y con vieja tradición de erradicación y, por la otra, a orientarse hacia una estructura más horizontal.

Esta iniciativa del ejecutivo municipal logró status de ordenanza en 1991 (Ordenanza N° 3330) y se institucionalizó una mesa de concertación. Esto incluía que no habría desplazamiento de familias sin que se garantizara “una solución habitacional”<sup>45</sup>.

Un punto importante es que se adoptaron dos modalidades de regularización, similares al Decreto PEN 1.001/90 (que seguidamente se explicará), la **individual**, es decir un lote por familia, y la que aceptaba la transferencia de los inmuebles a **formas asociativas**.

Más adelante se hará referencia al alcance y ejecución del programa.

<sup>44</sup> Un documento del proyecto da cuenta de un aporte de U\$S 600.000.- por parte del PNUD y un monto similar del gobierno municipal. Se hace referencia a que el Programa de Radicación de Villas cuenta con un presupuesto de U\$S 15.000.000 para el año 1992. Las tareas previstas se refieren a la conformación de “... un equipo técnico que implemente tareas de capacitación, modernización de tecnologías aplicables al sector, se estimulará la formación de organizaciones que promuevan el desarrollo comunitario sostenidamente y se programará un área de intercambio y difusión de la experiencia.”

<sup>45</sup> Esto podría atribuirse a la experiencia de los villeros en cuanto a que muchas veces planes bien intencionados terminaron en erradicaciones.

## Programa Arraigo

El Programa Arraigo, denominado oficialmente Comisión de Tierras Fiscales Nacionales, se constituyó como el ejecutor de una política social específica, que ya había sido esbozada en la Ley 23.697/89 y el Decreto PEN 1.001/90. En sus orígenes dependió directamente del Presidente de la Nación; luego de la Secretaría de Desarrollo Social (Ministerio de Salud y Acción Social) y desde 2005 se transfirió a la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social. A comienzo de los años 90 su titular fue Miguel Ángel Lico.

Como se sostuvo anteriormente, el **Decreto 1.001/90** del 24-05-90 se vinculó directamente a la Reforma del Estado. La Ley 23.696, junto con la 23.697/89, fundamentó las modificaciones propuestas para el Estado en el reconocimiento de la carencia de recursos del sector público *“para llevar a cabo una transformación económica social que permita desprendernos del atraso y el subdesarrollo y expandir y desarrollar nuestras potencialidades económicas”*. Thwaites Rey (1989) opina que esta carencia desembocaba –y justificaba– la necesidad de reformular el papel del Estado de acuerdo con los principios clásicos del liberalismo. Las funciones del nuevo modelo serían: la justicia, la seguridad interna, la defensa exterior, relaciones exteriores y administración y otras funciones que debería atender en concurrencia con **el sector privado**: la seguridad social, la educación y la salud. En el artículo 11 de la ley 23.696 se facultó al Poder Ejecutivo a proceder a la privatización o concesión total o parcial de empresas y servicios públicos. En esta lógica es coherente el desprendimiento de tierras que eran ociosas para el Estado y de las cuales no se obtenía renta. Más aún, dado que no se preveía una política de crédito para la vivienda o venta de lotes urbanizados de acuerdo a las normas vigentes, urge al Estado otorgar las tierras ocupadas por personas, de las cuales no se obtiene ningún beneficio.

La Ley 23.967 estableció la transferencia de tierras fiscales a los estados provinciales y a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires para su posterior venta a sus actuales ocupantes o incorporación a los planes provinciales de vivienda social para familias de recursos insuficientes.

El Decreto 1.001/90 marcó un giro de 180 grados en el discurso que utilizó la mayoría los gobiernos democráticos y de facto con relación al reconocimiento de una deuda social generada por el déficit de viviendas para sectores de bajos recursos. Por el contrario, significó el **reconocimiento de que las villas y los “asentamientos” no constituían un escalón para el ascenso social, sino el único tipo de hábitat que podían esperar sus habitantes**. El decreto fue firmado por el presidente Carlos Menem en el Salón Blanco de la Casa de Gobierno, en presencia de todo el gabinete nacional, el ejecutivo municipal y dos centenares de delegados de las villas.

La citada norma planteaba que las familias que se “*han instalado en forma pacífica e ininterrumpida en terrenos que son de propiedad del Estado Nacional, ante la inseguridad jurídica que significa esa forma de ocupación, han optado por construir en ellos viviendas sumamente reducidas, así como precarias*”. Esto implicaba la presunción de que **el título de propiedad mejoraría automáticamente la situación habitacional de esos pobladores**. Se trataba, en principio, de un supuesto muy fuerte que debería comprobarse a través de investigaciones. La situación propuesta podría estar oscureciendo la visibilidad de la incapacidad económica de amplios sectores de la población para acceder a una vivienda o autoconstruirla en condiciones no precarias. Implicaba separar las condiciones del suelo de la vivienda, centrándose básicamente sobre la situación de la tenencia del primero, sin mayores referencias a la segunda.

Para los terrenos ubicados dentro de la jurisdicción de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, se consideró que la Comisión Municipal de la Vivienda era el organismo idóneo para intervenir en la tarea de organizar una operatoria de venta de lotes, en coordinación con el Instituto Movilizador de Activos.

El Poder Ejecutivo Nacional requirió de los respectivos entes, que declarasen innecesarios para su gestión los inmuebles que se encontraran bajo su jurisdicción, cuando así correspondiera, a fin de autorizar la venta de los mismos “*a sus actuales ocupantes o las formas asociativas legalmente constituidas que los representaren en su totalidad*”, comprendiendo las mejoras existentes.

En el Anexo I del Decreto 1.001/90 se detalla la nómina de inmuebles de propiedad del Estado Nacional Argentino, que podían incluirse en la operatoria, entre ellos estaban los terrenos pertenecientes a la jurisdicción presunta de la **Administración General de Puertos que estaban**: “*a) afectados por la Villa de Emergencia N° 31, delimitada por la calle 2, Avenida Gendarmería Nacional, calle 7, calle 9 y calle sin nombre que la separa del Edificio de Encontel y limitado con la Manzana 94a.*”<sup>46</sup>

Se coincide con Cuenya (1993) en que el concepto de radicación como instrumento de la política municipal, en reemplazo de la erradicación, con las connotaciones represivas que había tenido durante el último gobierno de facto, empezó a cobrar vigencia con la recuperación de la democracia en el país a comienzos de los años 80. Sin embargo, existen algunos casos anteriores en que los pobladores solicitaban la radicación, tal como sucedió en la década del 70 en la Villa 31. Otro ejemplo previo fue estudiado por Pozzi y Sajón (s/d) en Villa Corina, Avellaneda, en la Provincia de Buenos Aires, donde a comienzos de la década del 70 se llevó a cabo un proceso de radicación.

<sup>46</sup> Se incluye los de Ferrocarriles Argentinos afectados por las Villas 15 y 21-24.

Cuenya (1993) considera que la política de radicación, a diferencia de las estrategias anteriores, buscaba convertir a los villeros en propietarios de las tierras que habitaban, garantizar la permanencia de la población en los terrenos ocupados, transformar las villas en barrios e integrar a sus habitantes a la trama social y urbana de la ciudad. Para ello era necesario introducir mejoras substantivas en la configuración de los asentamientos y en la dotación de la infraestructura urbana, condiciones básicas para romper las “*barreras urbanísticas y culturales que históricamente separaron a los villeros del resto de los vecinos de la ciudad*”.

Sin embargo, la suma de mejoras habitacionales no estuvo suficientemente garantizada en la transferencia de la propiedad y, como veremos, se verificaron constantes retrasos en las aperturas de calles, infraestructura, construcción de viviendas en los espacios destinados a calles, etc. Además, generaba dudas la capacidad del Estado para cumplir con los cambios que impliquen romper las “barreras culturales” de la discriminación, ya que no había experiencia en este tipo de estrategias.

Otro tema que merece un mayor tratamiento es qué sucede luego de la regularización. En muchos casos, en América Latina se evidenció que los sectores de pobreza extrema no pudieron encarar los pagos regulares de la compra del terreno, los impuestos o servicios y se vieron obligados a migrar a tipos de hábitat aún más degradados. Este proceso fue estudiado en México por Alonso (1980) y otros, pero dada la escasa experiencia en procesos que llegan a la titulación e investigaciones que arrojen datos certeros, no podemos hacer afirmaciones taxativas.

Según la Ley 23.967/91, el precio de venta sería fijado por el Tribunal de Tasaciones de la Nación, sin tomar en cuenta, en los casos de tierras ocupadas, las mejoras construidas por sus habitantes (artículo 2). También estableció un compromiso de provisión de equipamiento (artículo 5, inciso b) y un programa de radicaciones voluntarias y otro de permuta de tierras particulares ocupadas por asentamientos a cambio de tierras fiscales vacantes de valor equivalente (artículo 5, incisos e y f). Se desconoce si este mecanismo se implementó en algún caso.

Las provincias y/o la Municipalidad de Buenos Aires designarían en su jurisdicción el organismo ejecutor. Esta ley se reglamentó el 8 de abril de 1992 por el Decreto 591/92 (B.O. 13.04.92) donde se designó como organismo de aplicación al Programa Arraigo.

La “**Comisión de Tierras Fiscales Nacionales –Programa ARRAIGO**” había sido creada por el Decreto 846/91 del 2 de mayo de 1991, constituyéndose en el organismo ejecutor de la política de tierras del Gobierno Nacional, con

las siguientes funciones según su artículo 1° (en el año 2007 estas funciones las cumplía la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social):

- \* Realizar un relevamiento nacional de las tierras fiscales ocupadas por asentamientos irregulares (inciso a).
- \* Realizar censos para determinar la situación socio-económica de los grupos sociales destinatarios del programa (inciso b).
- \* Coordinar su **accionar con los entes nacionales, provinciales y municipales competentes en la materia** (inciso c).
- \* Promover la participación de las organizaciones sociales destinatarias del programa mediante la realización de mesas de concertación nacionales, provinciales o de distritos (inciso j).

También estaba facultado para elaborar proyectos urbanísticos y habitacionales junto con las administraciones locales. Así intervino en las políticas municipales hacia las villas y en particular en el caso de la Villa 31.

En un texto publicado por el Programa Arraigo (1994) denominado “Marco teórico para una política nacional de tierra, vivienda y desarrollo urbano-ambiental sustentable”, se sostiene que *“las organizaciones pueden y quieren participar en todas las decisiones sobre las formas de adquisición de la tierra, entre ellas, la compra. El Estado debe potencializar las energías de las organizaciones sociales y poner en marcha proyectos donde los sectores de la comunidad se ven representados y tengan un lugar desde donde desarrollarse en lo individual y en lo colectivo. El Estado asume la transformación de la sociedad y se reforma, dando inicio así a programas de propiedad participada, transfiriendo de esta forma bienes que el Estado mismo no incorpora a su gestión económica”*. (Programa Arraigo, 1994:29)

El eje de su concepción se basaba en que *“sólo arraigando la familia, brindándole la posibilidad de que por sí mismos posean el lote que ocupan, se sentarán las bases para erradicar la miseria. La propiedad final de la tierra es una condición indispensable para el arraigo”* (Programa Arraigo, 1994:30). Es decir, se sustentaba en las corrientes que le otorgaban centralidad a la propiedad, como multiplicadora de mejores condiciones materiales, tal como lo postulaba Hernando De Soto. Sin embargo, a lo largo de la década del 90 fueron muy magros los resultados en cuanto a titulación en el Área Metropolitana de Buenos Aires y nulos en cuanto a las villas de la Ciudad de Buenos Aires bajo su incumbencia.

A comienzos de 2006 las competencias de este programa pasaron a la Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social (ver incumbencias más adelante).

## Proyecto Retiro

Si bien no constituyó un organismo específico, el Proyecto Retiro actuó como un agente que modificó el escenario de lo que sucedería en la década del 90, en el área Retiro, donde se encuentra ubicada la villa en estudio. Se trataba de un instrumento *ad hoc* de gestión de un territorio acotado, bajo la responsabilidad del Ministerio de Economía, en dependencia del Presidente de la Nación. Su titular fue Matías Ordoñez.

Del mismo modo que el Programa Arraigo, la Comisión de Ventas de Inmuebles Estatales tuvo en su origen vinculación directa con la Reforma del Estado y cumplió un papel relevante en el debate de los años 90 sobre la zona de Retiro.<sup>47</sup>

La norma de creación fue el Decreto 602/92 promulgado en mayo de ese año. En sus fundamentos se mencionaba: “*Visto lo dispuesto en los Decretos 1143/91 [áreas desafectadas de la actividad ferroviaria], 407/91 y 2137/91 [creación de la Comisión Venta de Inmuebles Estatales] y considerando que se hace necesario **optimizar** los ingresos provenientes de la venta o concesión de los inmuebles propiedad del Estado Nacional, Ferrocarriles Argentinos, Ferrocarriles Metropolitanos SA y la Administración General de Puertos [AGP] y que se encuentran ubicados aproximadamente en el radio comprendido por la calle **Jerónimo Salguero al norte, el Río de la Plata al este, las vías del Ferrocarril Mitre, Av. Libertador y Av. Eduardo Madero al oeste, lindando al sur con la continuación de la Av. Córdoba***”.

“*Que en tal sentido, **dada la importancia de los valores inmobiliarios de las propiedades que circundan la zona, un manejo adecuado de la urbanización y posterior comercialización de los inmuebles comprendidos en la citada área redundará en la obtención por parte del Estado Nacional de importantes ingresos***” (el subrayado es propio).

Paradójicamente sostiene que “...*la zona descrita es de aproximadamente 200 hectáreas y **no se encuentra urbanizada***”, sin hacer mención a la existencia de la Villa 31.

El proyecto no se ubicó en un área vinculada con el planeamiento urbano, sino, como ya se indicó, en dependencia del Ministerio de Economía, lo que da cuenta de la distribución de poderes dentro del Ejecutivo Nacional y de las prioridades en la agenda del gobierno: “*Resulta conveniente ceder estas funciones de la autoridad de aplicación a la **Comisión Venta de Inmuebles Estatales**, y poner bajo su jurisdicción la zona descrita, a efectos de que dicha Comisión proceda a contratar la realización de los estudios necesarios que*

<sup>47</sup> La metodología de este proceso de cambio indica un estilo decisionista que se fundamenta en la prosecución de “eficiencia” y “eficacia” de las acciones del Estado.

*permitan concretar un plan maestro de desarrollo urbano, el estudio de la infraestructura a incorporar, que facilite las inversiones inmobiliarias de la zona” (Decreto 602/92).*

Se preveía un plan de revalorización de la zona con la participación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. La citada Comisión tenía entre sus facultades la de proponer a la Municipalidad la zonificación urbanística, intentando minimizar las diferencias de criterio entre los distintos niveles. Pese a esto, la intervención del Concejo Deliberante y distintos actores (como la Sociedad Central de Arquitectos) hizo imposible evitar la discusión.

El Decreto establecía también “... *que la Comisión tendrá atribuciones para vender, conceder, permutar, arrendar total o parcialmente los inmuebles propiedad del Estado Nacional, FFCC Argentinos y Ferrocarriles Metropolitanos SA y AGP una vez confeccionado y aprobado por la autoridad competente el plan maestro y siempre a través de los procedimientos de licitación o subasta pública, ingresando los recursos correspondientes en las respectivas cuentas*”. Esta privatización conjunta de tierras de muy diferentes empresas estatales constituyó una propuesta muy particular por su ambición.

La Comisión también podría rescindir todas las concesiones que se encontraran en dicha zona. Era fundamental atraer a los capitales para que el proyecto tuviera éxito, y dado el alcance e importancia de las tierras se prevé el interés de capitales internacionales. En su art. 6 establecía: “... *la Comisión podrá ya sea por sí o a través de agencias especializadas, efectuar la promoción Nacional o Internacional tendiente a obtener las inversiones inmobiliarias que fueran necesarias para el completo desarrollo del área, ya sea mediante el otorgamiento de concesiones o venta de inmuebles siempre bajo el procedimiento de licitación o subasta pública*”.

En resumen, la norma señalaba que a) El Estado tenía que vender estas tierras para recaudar fondos, objetivo que también fue señalado por el titular del proyecto, Matías Ordóñez<sup>48</sup>, y esto se enmarca en el proceso de privatizaciones de empresas públicas, principalmente las ferroviarias; b) Se trata de terrenos con alto valor inmobiliario y el Estado va a “facilitar” las inversiones en la zona; c) La zonificación para el futuro uso del suelo se postergaría hasta que se realizaran estudios y posteriores propuestas.

En este marco, era inevitable la disputa por el espacio a partir del “lobby privado” –el proyecto original no contemplaba el resguardo de edificios con valor histórico, y posteriores estudios sí lo determinaron, tal es el caso del Museo Ferroviario–; y el conflicto político entre la Municipalidad, por la zo-

<sup>48</sup> Subsecretario de Administración de Bienes del Estado, interventor en Ferrocarriles Argentinos y diseñador del Proyecto Retiro.



María Cristina Cravino

nificación, y el Poder Ejecutivo, que debería elaborar un Plan Maestro a través de la Comisión<sup>49</sup>.

Este proyecto fue reflatado sucesivas veces, hasta emerger como Proyecto Retiro 2010 en el año 2006, en función de un proyecto de electrificación del Ferrocarril San Martín, para el cual se otorgaría como pago tierras en la zona, en el marco de un mega-proyecto. La Corporación Antiguo Puerto Madero SA (CAPMSA) fue la encargada de remozar el plan, pero esta tarea no era de conocimiento público, por lo que incluso la Legislatura Nacional pidió informes al respecto.

### **Organizaciones no gubernamentales que incidieron en la política hacia las villas**

Se trataba de organizaciones barriales; sociales y religiosas; profesionales; y empresariales.

### **Cuadro N° 3: Organizaciones no estatales que incidieron en el entramado de intereses de la cuestión de las políticas respecto a las villas de la Capital en general y de la Villa 31 en particular**

Organización	Tipo
Comisión vecinal (década del 90)	Organización barrial
Movimiento de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal (organizaciones villeras de segundo grado)	Organización interbarrial
Iglesia Católica	Organización religiosa
Organizaciones no gubernamentales de asesoramiento a las organizaciones villeras	Organizaciones técnicas
Sociedad Central de Arquitectos	Organización profesional

Fuente: elaboración propia

Cabe agregar como actor, pero con lógica empresarial, a Covimet, que obtuvo la concesión para la construcción de la autopista que atravesara la villa en la década del 90.

<sup>49</sup> La Comisión Venta de Inmuebles Estatales pasó a convertirse en Subsecretaría de Administración de Bienes.



## Organizaciones barriales

Conviene distinguir entre aquéllas que operaban en el ámbito de la villa, y las que agrupan al conjunto de villas de la Capital. Aquí nos ocuparemos de las primeras.

A medida que aumentaba la población, las actividades asociativas se diversificaban y la trama de organizaciones se volvía más densa y compleja. Es difícil distinguir entre organizaciones internas y externas porque resulta común que en una misma villa coexista una amplia gama de organizaciones que cumplen funciones diversas: comisión o Consejo Vecinal, cooperativa, mutual, asociación civil, parroquia católica, locales de otros cultos, comedor (escolar o comunitario), guarderías y jardines de infantes, locales de partidos políticos, centros sociales, culturales y deportivos, locales gubernamentales, centros de salud, microemprendimientos productivos, movimientos piqueteros, etc.

Mayoritariamente, las Comisiones Vecinales ejercieron el liderazgo político y poseyeron la mayor representatividad en las villas hasta que se conformaron los Cuerpos de Delegados. Contaban con estatuto propio, y elegían democráticamente sus autoridades por medio de la votación de listas de candidatos para los diversos cargos: presidente, vicepresidente, secretarios, vocales, otros. El mandato duraba dos años y antes de finalizado se realizaba una nueva convocatoria y se constituía una junta electoral. El proceso solía ser acompañado y supervisado por funcionarios municipales, asesores y representantes de ONGs que actuaban en las villas<sup>50</sup>. El grado de participación de la población en las elecciones varía, de acuerdo al clima que logren suscitar las listas. Los candidatos suelen contar con respaldo externo (“padrinos políticos”).

Lighezzolo (1993), quien trabajó como consultor del Programa de Radicación de Villas, detectó numerosas organizaciones que actuaban en la Villa 31-Retiro. El autor, a principios de los años 90, mencionaba unas 20 asociaciones civiles, entre ellas:

- Consejo Villa 31 en la manzana 20 (Barrio Güemes): un consejo colegiado, de 5 miembros.
- Asociación Civil Villa 31, ubicada en la sede vecinal, cuyo presidente en 1993 era Julio Soria.
- Capilla Mater Dei (calle 5), Cristo Obrero (manzana 30 frente a casa 9) y Nuestra Sra. del Rosario (Barrio Güemes manzana 16).
- Entre los dirigentes que menciona el autor se encontraban Alfredo

<sup>50</sup> Quien escribe fue veedora por la comunidad en la primera elección de delegados de la Villa 31 y también veedora en otra villa de la ciudad.

María Cristina Cravino

Nogales (Barrio Güemes); Raúl Guzmán (YPF); Susana Rodríguez (Inmigrantes) y Félix Alborte (Comunicaciones).

En el año 2001, como ya se indicó, la Villa 31 conformó un Cuerpo de Delegados y a fines de 2004 la Villa 31 bis adoptó la misma forma organizativa. Es decir, hasta ese momento existían comisiones vecinales, con un cabeza visible que era el presidente. Resulta relevante indicar que en numerosas entrevistas los vecinos de los barrios se referían al presidente de la comisión vecinal (tanto de la Villa 31, como la 31bis) como aquella persona que tenía el poder de decidir el futuro del barrio, por esta razón prefirieron adoptar formas colectivas de toma de decisión, que como se señaló implicaban necesariamente dificultades de coordinación. Por su parte, la convocatoria a elecciones, la confección de padrones y la organización del escrutinio, los realizó el IVC. Para el año 2007 se podía afirmar que solían no cumplir en ninguna de las villas de la ciudad con los tiempos establecidos por los estatutos, respecto a la renovación de autoridades. Las dificultades de comunicación y un clima de permanentes rumores en las Villas 31 y 31 bis dificultaban las tareas de los delegados. Inclusive, hacían que en muchos casos los delegados fueran visualizados por algunos vecinos como personas que decidían sobre el barrio o su manzana sin consultar a las bases. Mientras tanto, las tareas de los delegados eran innumerables: reuniones, gestiones de recursos, dirimir conflictos entre vecinos, participación política, etc. Por lo tanto la representación de los vecinos será un tema de agenda permanente en la relación villeros-Gobierno de la Ciudad.

Merece resaltarse que todos los partidos políticos, incluyendo diferentes fracciones de éstos, funcionarios o técnicos de distintos organismos públicos, disputaban la captación política de los dirigentes barriales, principalmente delegados. Con lo cual, las formas colectivas de decisión expresan en buena medida ese mosaico político. Por otra parte, puede mencionarse la presencia de dirigentes que adscriben a la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) o al Movimiento Territorial de Liberación (MTL).

En 2007 otras villas también habían conformado cuerpos de delegados, algunas mantenían aún las Comisiones Vecinales y otras adoptaron otras formas como cooperativas o mutuales.

### **Organizaciones Inter-villas**

Las llamadas organizaciones sectoriales son aquellas que articulan las demandas del conjunto de la población villera y luchan por sus intereses desde una estrategia global. La posibilidad de los villeros de constituir estas organi-

zaciones sectoriales, así como la dinámica que ellas tuvieron, dependió de las condiciones generales en que se desarrollaron los movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires y de las características particulares que adoptaron los gobiernos en cada etapa histórica.

Uno de los rasgos que define la naturaleza de estas organizaciones es que tienen al Estado como principal interlocutor, ya que son los organismos públicos los que pueden dar respuesta a los requerimientos villeros en torno a la tierra, mayoritariamente de propiedad fiscal, y a los servicios urbanos, sean gerenciados o controlados por el sector público. Por su parte, el Estado tiene la lógica de mantener la legitimidad de su poder a través de negociaciones, conversaciones o concesiones a las demandas sociales. La forma de relación del sector villero con el Estado ha variado, observándose instancias de conformación de alianzas o negociación, pero también estrategias de confrontación, e inclusive represión (como por ejemplo, la erradicación), dependiendo del régimen político vigente y la situación del movimiento villero y de sus apoyos externos.

En páginas anteriores se hizo referencia al nacimiento en 1958 de una Federación de Villas y Barrios de Emergencia, que durante casi 15 años hegemonizó las reivindicaciones villeras. En los 70, en un contexto diferente, apareció el Frente Villero de Liberación Nacional, luego Movimiento Villero Peronista, identificado con las orientaciones más extremas de la izquierda peronista. El gobierno militar del 76 destruyó la gran mayoría de organizaciones políticas y sociales, haciendo “desaparecer”, inclusive, a muchos de sus dirigentes o miembros, con el fin de impedir la resistencia a las nuevas medidas socioeconómicas de corte neoliberal. Las villas, sus habitantes y sus dirigentes fueron uno de los sectores más golpeados.

Durante el gobierno de Raúl Alfonsín, en 1987 renace el **Movimiento de Villas y Barrios de Emergencia de Capital Federal**, pero recién en 1989 logra una articulación con el gobierno municipal. En páginas posteriores se profundizará este proceso.

A fines de los años 90, surge la **Federación de villas, núcleos y barrios marginados de la Ciudad de Buenos Aires (FEDEVI)**. Los dirigentes villeros que la formaron decidieron abandonar la organización y la sigla que durante muchos años identificó al movimiento villero (MVBC), debido a que se mantenía identificada como aquel movimiento que acompañó al gobierno de Carlos Grosso, de Saúl Bouer e inclusive algunos sectores del movimiento hicieron alianzas con Jorge Domínguez. Por lo tanto, prefirieron darle nuevo nombre aprovechando el cambio de denominación de la ciudad (Cravino, 2006).

Durante algún tiempo fueron parte de la Federación de Tierra y Vivienda de la Central de Trabajadores Argentinos (FTV-CTA).

María Cristina Cravino

En 2007 la FEDEVI no era una organización con personería jurídica, pero obtuvo un reconocimiento oficial a partir de la Ley 148/98.

## Organizaciones sociales y religiosas

Del conjunto de organizaciones externas que incidieron, contribuyeron u obstaculizaron la implementación, se han seleccionado solamente las que se considera que cumplieron roles de mayor importancia.

### La Iglesia Católica

Los llamados “curas villeros” se reflejaban en el organigrama de la curia como Equipo Sacerdotal de Villas. En la década del 90 la cabeza visible era el Padre Botán y funcionarios según las necesidades. Se reunían todos los domingos para ver el seguimiento de los acontecimientos en las villas de la Capital Federal (Entrevista a Enrique Evangelista, Revista Vivienda Popular N° 38, febrero 1996).

Cumplieron un papel fundamental, por el peso que ocupan en nuestra sociedad, en la denuncia de la situación de las villas a través de diferentes documentos, entre ellos, el denominado “*Los pobres tienen derecho a vivir en Buenos Aires*”, de noviembre de 1994. Denunciaron irregularidades en el otorgamiento de subsidios para la erradicación y aplicaron un nivel de presión importante, tanto en el ámbito de medios de comunicación como en las esferas de gobierno, en el momento de “la política de las topadoras” del intendente Domínguez.

Aunque formaban parte de una corriente muy minoritaria dentro de la Iglesia Católica, en el momento clave de la huelga de hambre lograron que el Arzobispo de Buenos Aires les diera su apoyo y los visitara en la Villa 31.

Pero más allá de los documentos y denuncias, desde la década del 90, los sacerdotes adscriptos a la Villa 31 no se caracterizaron por el involucramiento en los conflictos por el acceso al suelo, infraestructura y vivienda de los habitantes del barrio, con la excepción del momento de la huelga de hambre durante la gestión de Jorge Domínguez. Se posicionaron en la concepción de “no inmiscuirse en política”, entendiendo por “política” los reclamos de los vecinos de la villa en las diferentes gestiones de gobierno y los mecanismos de protesta.

Algunos sacerdotes de este movimiento fueron particularmente duros con el gobierno, pero no fue el caso de la Villa 31. En cambio, el padre Narcisi, de la Villa del Bajo Flores, se refería al Programa Arraigo como “...*inmobiliaria oficial por la cual el Estado se arroga la posibilidad de vender tierras inne-*

*cesarias para su gestión” y a la CMV “como una gran empresa constructora, con licitaciones absolutamente turbias...” (Dossier Revista Ciudad Abierta N° 9, s/f)*

## Otras organizaciones de apoyo

Algunas organizaciones, desde mediados de la década del 80 tuvieron un papel influyente en la Villa 31, como la presencia de un equipo de arquitectos de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires (FADU). Su director, el Profesor Arq. Betti, recordó que en 1985 o 1986 algunos dirigentes de la villa se acercaron a la FADU solicitando ayuda porque *“habían venido unas personas con un trípode y les dijeron que por allí pasaría una autopista...”*. Comenzaron haciendo un relevamiento con estudiantes de la facultad y siguieron con un trabajo más intenso.

Durante 1988 y 1989 realizaron **grupos de trabajo** todos los sábados. Los apoyaba la cátedra de Psicología Preventiva de la Facultad de Psicología de la misma universidad. Iniciaron un proyecto con relación a las necesidades habitacionales de sus pobladores. Los profesionales discutían las ideas con los habitantes. Según Betti, *“Querían unos chalecitos que veían en una novela... Finalmente se terminó en la idea de hacer dos duplex con un pasillo ancho en el medio. Esto tenía que ver con la superficie del lugar y con la necesidad de que pudieran albergar a muchas personas. Los dormitorios se pensaron como camas cucheta porque una vecina quería que fueran como un vagón que estaba cerca y que era coche dormitorio. Todos fueron a verlo y estuvieron de acuerdo...”*<sup>51</sup>

En 1996, desatado el conflicto, los arquitectos y estudiantes participaron de los debates de las posibles soluciones.<sup>52</sup>

Como otras organizaciones, querían diferenciarse de las acciones gubernamentales y rechazaban explícitamente mecanismos de clientelización<sup>53</sup>.

Dicha facultad siguió propiciando soluciones habitacionales para los vecinos de las villas 31 y 31 bis, de las que cabe resaltar el proyecto participativo dirigido por el Arq. Javier Fernández Castro, desde el Instituto de Espacialidad Humana. Este fue declarado en su momento de interés parlamentario por la

<sup>51</sup> Recogido en una entrevista con la autora. La transcripción es aproximada porque fue reconstruida a partir de notas, dado que no fue grabada.

<sup>52</sup> Como se verá más adelante, cuando los habitantes de la manzana 29 decidieron comprar tierras en Villa Celina (Provincia de Buenos Aires) y construir un conjunto de 24 viviendas, contrataron un equipo conformado por los Arqs. Lembo (vinculado al Frepaso) y Betti, quienes dirigieron las obras.

<sup>53</sup> Según Betti, se retiraron cuando *“...un sábado, luego del acuerdo donde Grosso hizo un acto y mandó 6.000 chorizos, se armó un gran palco y les entregó unos diplomas a los delegados y los delegados le entregaron un diploma al intendente”*.

Legislatura de la Ciudad en el año 2005 y fue incluido entre los antecedentes para un proceso de negociación iniciado en el año 2007 con el ONABE. Otras cátedras de dicha facultad también participan a partir de talleres de propuestas o realizando relevamientos en dichas villas.

### **La Sociedad Central de Arquitectos (SCA)**

Tuvo un papel decisivo en el Proyecto Retiro. Se trata de un actor colectivo<sup>54</sup>, con perfil netamente técnico, pero sus dirigentes no tuvieron una intervención neutra, sino que por el contrario realizaron *lobby* para ser incluidos en la discusión del área y pasaron a ser gestores de momentos decisivos de la planificación urbana de la zona.

Cuando se dictó el Decreto 602/92, en la presidencia de Carlos Menem, impulsado por el Ministro de Economía Domingo Cavallo, la Sociedad Central de Arquitectos decidió actuar de oficio (como entidad de fiscalización urbana) ya que no estaba prevista ninguna consulta pública, aunque ésta no implicaba participación en los actos de gobierno. Es decir, indicó, desde su punto de vista, los problemas urbanísticos que podían surgir y solicitó la realización de un Concurso Público Nacional para poder evaluar alternativas de modelos físicos al plan general del área.

En el mes de diciembre de 1993, la SCA firmó un convenio de participación de entidades profesionales en el Proyecto Retiro con el objeto de contar con *“una opinión formada acerca de los componentes del proyecto, para lo cual la Subsecretaría de Administración de Bienes del Estado pondrá a disposición de la MCBA y de las entidades profesionales la información existente...”*. La SCA emitiría una evaluación y la Programación de Acciones. El equipo estaba formado por los Arqs. Julio Keselman y Heriberto Allende en la dirección general, Odilia E. Suárez como coordinadora del tema, Luis Aistein, Carlos Lebrero y Alberto Varas (Lebrero, 1995).

En marzo de 1995 la Intendencia de la Ciudad de Buenos Aires, Ferrocarriles Argentinos y la Sociedad Central de Arquitectos firmaron el contrato por el cual se acordó la organización de un **Concurso Nacional de Ideas para el Desarrollo Urbano del Área de Retiro**<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> Corresponde destacar que por el tipo de intervenciones que realizó la SCA su carácter colectivo no significó meras reivindicaciones gremiales sectoriales, sino un lugar privilegiado para realizar trabajos profesionales por parte de sus dirigentes y equipos.

<sup>55</sup> Es interesante señalar que entre los miembros del equipo del proyecto ganador se encuentra Alberto Varas, el mismo que participó en la elaboración de las Bases del Concurso.

## Organizaciones empresariales

Sin duda el actor más visible de este sector, que influyó en la zona de Retiro y específicamente en la Villa 31, fue la empresa Covimet S.A., la encargada de construir el tramo de la Autopista 9 de Julio Norte, o “Arturo Illia”.

La información con que se cuenta es escasa ya que fueron infructuosos todos los intentos de entrevistar a funcionarios de la empresa. Hubiera sido de interés conocer su visión de la cláusula del Pliego de la Licitación de las obras que contemplaba la construcción de un millar de viviendas (algunos se refieren a 1.100, otros a 1.400) y sus vinculaciones y negociaciones con el municipio hasta llegar a su no ejecución.

## LA GESTIÓN DEL INTENDENTE CARLOS GROSSO

Para comprender mejor la agenda urbana de la gestión del Lic. Carlos Grosso, es conveniente sintetizar algunos de los proyectos que impactaron urbana y socialmente en la Ciudad de Buenos Aires.

Pueden distinguirse dos movimientos: uno, específicamente vinculado a las orientaciones de las autoridades municipales y otro, referido a políticas macroeconómicas nacionales que impactaron en la ciudad de forma más directa por su particular status jurídico. Ambos niveles estuvieron íntimamente relacionados ya que las autoridades municipales fueron elegidas por el Poder Ejecutivo, aunque lograron cierta autonomía.<sup>56</sup>

Estas transformaciones dieron lugar a lo que Mignaqui y Elguezabal (1997) llaman “áreas brillantes” (rentables) y “áreas opacas” (no rentables), vinculadas con intervenciones urbanas públicas y privadas<sup>57</sup>. Esto fue producto de que en los 90 se viró desde un “urbanismo reglamentario” a un criterio “estratégico” (operacional y fragmentario) –sin marco jurídico–, priorizándose el área centro de la ciudad (Mignaqui - Elguezabal, 1997).

Las autoras realizan una síntesis de las intervenciones de iniciativa pública y privada que ofrecen un representativo resumen de las orientaciones operadas.

<sup>56</sup> Paradójicamente la autonomía no viene del Concejo Deliberante elegido por los ciudadanos, sino por las diferentes corrientes internas del Partido Justicialista que se evidenciaron en políticas confrontadas entre ciudad y nación o dentro mismo de la ciudad.

<sup>57</sup> Las autoras se están refiriendo al AMBA, pero aquí se aplica al área más restringida de la Ciudad de Buenos Aires.

**Cuadro N° 4: Programas de gestión urbana del gobierno de Carlos Grosso**

Programa de Privatizaciones y concesiones	Estrategias y políticas básicas de gestión urbana
1. Renovación Antiguo Puerto Madero (y proyecto de Ciudad Judicial) 2. Modernización Jardín Zoológico 3. Mantenimiento de plazas y espacios verdes 4. Remodelación y ampliación Centro Cultural Recoleta 5. Recuperación Autódromo Oscar Gálvez 6. Revitalización Espigón Dorrego 7. Urbanización del Predio Ciudad Universitaria y Paseo Costanera Norte 8. Ferias municipales 9. Red de vías rápidas (continuación Autopistas 9 de Julio Norte y 9 de Julio sur, Vía rápida AU3) 10. Control de estacionamiento en Micro y Macrocentro	1. Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados 2. Programa PROSUR (San Telmo, Barracas, La Boca) 3. Programa de Rehabilitación de la Av. de Mayo (PRAM) 4. Concesión ampliación Área Cultural Recoleta (ex-Italpark) 5. Reciclaje conventillo Manzana de San Francisco 6. Normas Área de Protección Histórica (APH) 7. Renovación Antiguo Puerto Madero 8. Demolición Albergue Warnes y Construcción Barrio Ramón Carrillo

Fuente: Mignaqui - Elquezábal (1997)

Durante el último gobierno militar ya había comenzado a operarse la privatización parcial de algunos servicios, como la recolección de residuos sólidos (Pirez, 1995).

En esta orientación de privatización se puede ver más claramente la afinidad entre las políticas municipales y las nacionales.

Respecto del municipio, completan el panorama la privatización o gerenciamiento privado del Registro de la propiedad y de las Rentas de la ciudad; y desde el nivel nacional la privatización de los servicios telefónicos, gas, electricidad, red ferroviaria, agua corriente y cloacas, etc. (Pirez, 1995). Para los habitantes de la ciudad, esto se tradujo en aumento de los costos, que repercutió directamente en las condiciones de hábitat.

Se ejecutaron algunos proyectos urbanos de diferente envergadura. Se contó con la participación de financiación externa, como por ejemplo para la recuperación de fachadas de la Avenida de Mayo. También se implementaron



proyectos de recuperación urbana con participación de empresas privadas como Puerto Madero<sup>58</sup>.

La acción más notoria vinculada con los sectores de escasos recursos fue el traslado de los habitantes del Albergue Warnes<sup>59</sup>, en un proceso polémico y salpicado por denuncias de contaminación del terreno donde se construyeron las nuevas viviendas. Se aprovechó esta operatoria para desocupar algunas viviendas céntricas que habían sido tomadas y contaban con propuestas privadas de recuperación. Otra experiencia que merece destacarse, aunque de alcance limitado fue el reciclado de viviendas del barrio de La Boca, zona deteriorada de la ciudad, que contemplaba modificaciones en los títulos de propiedad de los solares.

## **Regularización dominial y surgimiento del Programa de Radicación de Villas**

El 4 de diciembre de 1989 se firmó un acuerdo entre el intendente, la Secretaría de Planeamiento, la Secretaría de la Mujer y Solidaridad Social, la Subsecretaría de la Comisión Municipal de la Vivienda, la Subsecretaría de Obras y Proyectos, la Escribanía General de la Municipalidad y representantes del Movimiento de Villas y Barrios Carenciados, con vistas a lograr la “solución definitiva” para el problema de las villas. Se trataba de una operatoria de **viviendas terminadas y de parcelamientos**, además de la creación de un banco de tierras. Se realizarían gestiones ante los propietarios de tierras privadas ocupadas, “tendientes a la adquisición de las mismas”.

La horizontalidad del proyecto se transformó en un obstáculo al no encontrar los canales para la negociación intramunicipal (Consejo de Planeamiento Urbano, CMV, Subsecretaría de Mantenimiento y Servicios, Catastro, Dirección General de Inmuebles, Escribanía General, etc.).

Existió un reconocimiento del derecho a la vivienda establecido en la Constitución Nacional, así como del movimiento villero y de la expulsión sufrida por los habitantes de las villas durante la última dictadura militar. El supuesto subyacente fue que al otorgar en propiedad la tierra ocupada se estaba dando el primer paso para que cada habitante mejore su vivienda y calidad de vida.

<sup>58</sup> Por Decreto 1.279/89 se creó la Corporación Antiguo Puerto Madero S.A., a la cual se le transfirió el dominio de los terrenos afectados a dicho Puerto (138 has), sin el espejo de agua de los diques. Se reciclaron los antiguos *docks* ubicados al borde oeste de los diques, y la urbanización del borde este.

<sup>59</sup> Se trata de un edificio que se comenzó a construir en la década del 40 para ser destinado a hospital público. La obra se paralizó en los 50 por cambios políticos y fue paulatinamente ocupada por cientos de familias sin vivienda. Un juicio iniciado por la familia a la que se expropiaron las tierras obligaba a la comuna a devolverlo a aquélla. El Warnes fue finalmente dinamitado ante la presencia de miles de personas.

Como se mencionó en páginas anteriores, esto supone asumir que las villas no constituían un escalón de un virtual ascenso social, sino el único tipo de hábitat que pueden esperar algunos sectores sociales. También implicaba la creencia de que **la situación habitacional de los pobladores mejoraría casi automáticamente con el título de propiedad**. Este es un eje de coincidencia con ciertas políticas nacionales, particularmente con el Decreto 1.001/90 que comparte los mismos fundamentos<sup>60</sup>.

El proyecto abarcó 13 asentamientos (villas) y dos núcleos habitacionales transitorios (NHT). Para el caso de la Villa 31 las cifras consideradas fueron de **1.091 familias en un predio de 30,50 ha**. (Vías de FFCC Dep. de Contenedores, YPF, calle N° 5 y calle N° 4).

Este convenio dio origen al nacimiento del **“Programa de Integración y Radicación de Villas de la Capital Federal”**.

Como se mencionó anteriormente, existió un convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que terminó unos meses después del alejamiento de Carlos Grosso como intendente<sup>61</sup>.

El Programa se organizaba mediante una Coordinación General de la que dependían: a) Administración y Control Presupuestario, b) Asesores, c) Subcoordinación, esta última dividida en: 1) Lotes<sup>62</sup>; 2) Infraestructura; 3) Relocalizaciones y emergencias<sup>63</sup>; 4) Legal<sup>64</sup>; 5) Social<sup>65</sup>; 6) Documentación

<sup>60</sup> Ex funcionarios entrevistados manifestaron que las normas para el Programa de Radicación de Villas de la Capital Federal y el Decreto 1.001 fueron elaborados por las mismas personas.

<sup>61</sup> El PNUD recomendaba la continuación del Programa de Radicación, pero en la gestión de Bouer se discontinuó.

<sup>62</sup> Su objetivo general fue garantizar el proceso de radicación de las familias asentadas en las villas a partir del parcelamiento y adjudicación de las tierras, de acuerdo a las normativas estipuladas en la Ordenanza 44.873. Intervino apoyando y siguiendo los trabajos de regularización urbana, ajuste de proyecto de traza, subdivisión de sectores de manzana, amojonamiento y planos urbanos aprobados. Articula sus acciones con las siguientes áreas municipales: Comisión Municipal de la Vivienda (CMV), Dirección de Catastro, Consejo de Planificación Urbana (CPU) y Sistemas Catastrales. Los objetivos de trabajo propuestos respondieron a: completamiento del Plan Director de Infraestructura; confección de plan y presupuestos de las obras y seguimiento y control de las obras.

<sup>63</sup> Su objetivo general fue apoyar el proceso de urbanización de las villas a través de dos tipos de acciones. Relocalizaciones: pensado como solo para aquellas viviendas que debían reubicarse para permitir la apertura de calles y la realización de obras de infraestructura.

Emergencia: para atender a las nuevas necesidades que van surgiendo de la implementación de las operatorias de urbanización (pequeñas obras).

<sup>64</sup> Sus objetivos generales eran: a) Recopilación de antecedentes para integración de un banco de datos; b) asesoramiento a las organizaciones barriales. A su vez, establecía relaciones con la Escribanía General y la Dirección General de Inmuebles Municipales.

<sup>65</sup> Buscaba promover la organización y el desarrollo comunitario, para la integración de la población beneficiaria a la trama urbana. Apuntaba también a la construcción de un espacio de articulación entre los actores sociales involucrados en el programa. Desarrollaba acciones tendientes a: 1) atender problemáticas específicas, en especial las relacionadas con la generación de empleo, mujer y cooperativismo a partir de la conformación de grupos de trabajo; 2) capacitar a agentes de la comunidad; 3) realizar un

y comunicación.<sup>66</sup> Como se sostuvo, el programa pretendía una flexible y permanente interrelación entre las distintas áreas y con la coordinación y la sub-coordinación. Es decir, se quería mantener un esquema horizontal, pero de hecho no funcionó.

Como puede verse, el organigrama reflejaba las múltiples variables que inciden en un proceso de regularización dominial y de re-ordenamiento urbano. A su vez, se sumaba una particular metodología de participación de los habitantes de las villas, regulada por un decreto que se explica a continuación.

### La institucionalización del Programa de Radicación

El **Decreto Municipal 3.330/91** del 28-08-91 estableció que toda decisión (de gran envergadura o puntual de cada villa) debía ser tomada en una **mesa de concertación**, que incluía a **los villeros y las distintas dependencias municipales**. La norma citada asignó facultades decisorias al programa en cuanto a la generación y gestión de las intervenciones en las villas. Dicho programa era presidido por el intendente, conducido por la Mesa de Concertación y coordinado por la Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente.

En el marco de la Mesa de Concertación, conformada por el intendente (Carlos Grosso) y el representante del Movimiento de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal (Juan Cymes), se firmó un acta compromiso a efectos de **“continuar con el cumplimiento a lo establecido en los decretos 1.001 y 1.737 del Poder Ejecutivo Nacional y los cometidos establecidos por la Resolución del 4-12-89”**. Más precisamente, indicaba que **“El estado de las tareas cumplidas durante el año 1990, hace necesario definir los términos de una operatoria que permita el total cumplimiento de la adjudicación de las tierras que ocupan los habitantes de las villas, barrios carenciados y núcleos transitorios de la Capital Federal”**, y ordenaba al Concejo Deliberante que introdujera las consecuentes modificaciones al Código de Planeamiento.

El artículo 4 del Decreto 3.330/91 establecía la necesidad de un pronto acuerdo en cuanto a: **“a) la fijación del precio eventual de la tierra y forma de pago, que se fijarán según condiciones de regulación existentes al 30.11.90, considerando las razones de contenido social contenidas en los Decretos 1.001 y 1.737 y las posibilidades económicas e ingresos de las familias habitantes de las villas”**. El inciso d) destacaba que **“En ningún caso podrán realizarse acciones que impliquen desplazamiento de familias, sin que previamente se les otorgue una solución habitacional acorde con los principios que regulan**

---

diagnóstico socioeconómico de la población atendida por el programa.

<sup>66</sup> Se propuso contribuir a la producción y difusión de conocimientos sobre el programa, así como la obtención de aprendizaje a partir de su aplicación.

*la radicación de las villas de la Capital y la situación económica real de cada familia*". La norma contrasta con las políticas posteriormente efectivizadas en la Villa 31.

El artículo 5 de dicho decreto fijaba 30 días para determinar un calendario de trabajo que incluyera las operatorias, las condiciones para la escritura de transferencia de dominio "*de los actuales titulares a los ocupantes de las tierras o a las formas asociativas que legalmente los representan*", la creación de un **banco de tierras** y de un fondo para comprar tierras para las obras que lo requirieran. Esto último, que no se concretó, constituye un punto delicado en la agenda de la política habitacional hacia las villas. Comprar tierras implicaba una actitud de compromiso que difícilmente podía ser "aceptado" por el resto de los vecinos de la ciudad, y en este caso en particular, su implementación requería condiciones políticas que en ese momento no estaban dadas. Las escrituras tampoco fueron visibles. Existían dos opciones para la **transferencia de la propiedad: a las formas asociativas o individualmente a las familias**.

Se comprometió una solución habitacional para aquellas familias desplazadas por las obras. Así fue surgieron los primeros conjuntos habitacionales dentro de los predios de las villas.

En el Boletín N° 1 del Movimiento Villero la Mesa de Concertación explicó su tarea como la de "*delinear la implementación del proyecto de radicación de villas, como su nombre lo indica, en forma coparticipada. Es difícil que nuestros vecinos terminen en entenderlo, puesto que no es una situación que se dé normalmente. Nosotros estamos acostumbrados a que los planes y proyectos sobre nuestras vidas los realicen otros que casi nunca conocen nuestra realidad. Hoy con la presencia del MVBC y en la medida que los vecinos asuman su compromiso con participación, vamos a garantizar que somos nosotros mismos los que decidamos cómo queremos que sea el modelo del barrio, de qué forma lo podemos pagar, etc. Pensamos que podemos hallarnos y sentirnos plenos como seres humanos*".

El Programa de Radicación de Villas se definió como un programa de **transformación** de asentamientos "precarios" e "irregulares". Su peculiaridad radicaba en el hecho de que los cambios y mejoras debían hacerse con la población viviendo en los asentamientos que serían modificados, y esto marca una diferencia con los planes anteriores. También difiere de la metodología tradicional, de "arriba abajo"; en la medida en que las obras se realizarían en el lugar donde los villeros ya estaban viviendo, la vinculación con la población es fundamental, y en consecuencia también lo es la motivación para la participación. Requería, por otra parte, de una alta coordinación de las distintas áreas del municipio. Esto era difícil de lograr, en el marco de las distintas líneas internas del partido político gobernante, que se expresaban a través de los

diferentes organismos municipales, con el consecuente riesgo de paralización de la discusión o empeoramiento de los conflictos.

Cuenya (1993) marcaba la siguiente secuencia de tareas:

\* Según lo establecía la norma, la venta de tierras en lotes (objetivo final del programa) recién podría efectivizarse una vez que estén dotados de infraestructura básica (agua, electricidad y desagües).

\* Dado que las villas estaban alejadas de las redes y ubicadas en zonas generalmente bajas y con muy difícil drenaje, la dotación de infraestructura no podría resolverse de forma individual sino integral, puesto que se requería la previa ejecución de trabajos de nexos con los sistemas de desagües cloacales y pluviales existentes, obras éstas de gran envergadura.

\* Una vez definidas las obras de nexo podrían proyectarse las redes de infraestructura interna en cada villa; apertura de calles, pavimentos, distribución de agua, conexión de cloacas y desagües pluviales. Su ejecución determinaba, a su vez, la necesidad de efectuar rellenos, desmontes, saneamiento junto con obras provisionales que permitieran a la población disponer de algún tipo de servicio mientras se terminaban las obras definitivas.

\* Por su parte, los proyectos urbanos debían, por un lado, respetar al máximo la configuración espacial de las villas, y por otro, ajustarla a las normas urbanas en cuanto a superficies y dimensiones de los lotes, así como a factores de ocupación del suelo. Para compatibilizar las normas con los “hechos existentes” se requerían minuciosos estudios y relevamientos planimétricos realizados mediante diversas metodologías de registro y ajustes permanentes en campo. (Cuenya, 1993). Es muy dificultoso actuar y gestionar en el contexto de movilidad territorial propio de las villas, esto es, las “salidas” o “entradas” de personas o familias producto de la venta de viviendas, la emigración, las separaciones, el crecimiento de las familias, etc.

\* A pesar de que las normas eran mucho menos exigentes respecto de los estándares que en otras áreas de la ciudad, planteaban modificaciones importantes en el abigarrado tejido edilicio de las villas. Las nuevas trazas de calles, manzanas y lotes requerían relocalizar numerosas familias (Cuenya, 1993). Esto implicaba una fuerte contradicción entre consolidar “formas precarias de hábitat” o plantear obras o planes difícilmente realizables –globalmente– desde el presupuesto municipal o no aceptados por todos los actores involucrados en la gestión. Aparecía aquí una disputa entre la agenda concreta de las políticas sociales y los modelos ideales que plantean los diferentes actores del entramado de intereses respecto a lo que debe ser el hábitat de los sectores de

menores recursos. Se requería entonces coordinar la lógica “política” con la lógica “técnica”.

\* Los terrenos libres y aptos para las relocalizaciones eran escasos, y a la vez objeto de ocupaciones por parte de nuevas familias que permanentemente seguían llegando a las villas y que resultaba muy difícil controlar<sup>67</sup>. Los terrenos ya ocupados (incluso los que fueron relevados y forman parte de los anteproyectos parciales de loteos que se van realizando) también solían modificar su situación ocupacional, con el agregado de nuevos cuartos o casillas que albergan a parientes o amigos recién llegados. Esto, creemos, plantearía serios problemas operativos al actuar en la realidad modificada en corto plazo. Los tiempos de la regularización no coinciden con los de los ocupantes. La permanente mutación de la configuración del tejido por aumento de la densidad dificultaría “cerrar etapas” en la programación.

Cuenya (1993) recomienda finalmente: *“es indudable que un programa de tal naturaleza requiere celeridad en la toma de decisiones y su puesta en práctica, consenso y coordinación entre el conjunto de actores involucrados y experiencia. Se trata de elementos no muy fáciles de lograr y que se fueron buscando y logrando, parcialmente, sobre la marcha.”*

Puede acordarse que es difícil solucionar el problema de las villas si no se lo considera como parte de un programa integral respecto a la vivienda de los sectores populares. ¿Cómo introducir en la agenda a los habitantes de las villas, sin incluir a los ocupantes de viviendas tomadas, o lo que sucede en los “hoteles-pensión” y los conventillos?

## **Formas asociativas y Mesas de Concertación**

Una de las principales dificultades de la metodología del programa fue que la Mesa de Concertación se asentó en el principio de que existía una organización que agrupaba y representaba a todas las villas de la Capital Federal.

Por otro lado, la opción de transferir la tierra en forma colectiva por barrio, requería de organizaciones formales que tendrían que ser representativas de la villa respectiva, situación que no siempre existió.

A partir de las políticas del municipio, el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal pasaba a ser un actor social con nuevas características en la medida en que cambiaba su capacidad de incidir en las políticas de tierras que los afectaban. Asumía un fuerte poder hasta ese momento inexis-

---

<sup>67</sup> En la actualidad estas características continúan vigentes.

tente –por lo menos desde recuperada la democracia– y esto necesariamente repercutiría en el interior del movimiento.

Esto se complejizó aun más en el nivel barrial, porque de hecho coexistían múltiples organizaciones sociales. Si bien en algunas coyunturas existieron organizaciones fuertes y tendientes a la unidad, no era ésa la situación en 1989.

Algunos documentos del movimiento villero así lo demuestran: *“Para conseguir por fin tan anhelada tierra, para no seguir estando con los pies en el aire, debemos estar atentos y movilizarlos. La historia ha demostrado que cuando delegamos la responsabilidad perdemos, y en cambio, cuando nuestras organizaciones toman parte del problema alcanzamos nuestros objetivos. Para esto, vecino y vecina, hoy se hace necesario determinar en cada barrio las formas asociativas que darán cuerpo al plan de transferencia de la tierra y construcción de las viviendas.*

*¿Pero qué significa crear una forma asociativa? Es una manera de darle una estructura legal a la organización de cada barrio. Esta forma de organización nos va a servir para que las tierras puedan pasar a manos de quienes las habitan.*

*Cada barrio determina el tipo de forma asociativa que crea más conveniente a sus características, pero teniendo siempre en cuenta que estas formas deben permitir y facilitar la participación de todos los vecinos”* (Secretaría de Prensa del MBC, Boletín N° 1 de la Mesa de Concertación).

Para conformar la Mesa de Concertación se requería un interlocutor que representara al sector villero. La Municipalidad quería fortalecer las organizaciones barriales (proposición que fluctuó entre paternalista y omnipotente) y en algunos casos crearlas. Esto podría calificarse de **clientelismo encubierto**, es decir, en nombre de la autonomía de las organizaciones villeras, se las inscribió en relaciones de tipo clientelares. Esto se vio claramente en el proceso de declinación del Programa de Radicación y la consecuente caída de las organizaciones.

Así, esta articulación Municipalidad-Movimiento villero se convirtió en contradictoria. Los dirigentes villeros que debían representar a sus vecinos, al mismo tiempo recibirían un sueldo, pero a cambio de actuar en función del partido local gobernante y apoyando en particular al intendente<sup>68</sup>. Es decir, tenían roles no siempre compatibles y eso definió rupturas dentro del movimiento villero.

La metodología para introducir al interlocutor en un proceso de clientelismo político fue la incorporación de los miembros villeros de la Mesa en personal de planta de la Municipalidad. Para explicar este hecho, los entrevistados pusieron

<sup>68</sup> Un informante describió en una entrevista un acto de reconocimiento mutuo (con diplomas incluido) entre dirigentes villeros e intendente poco antes del Decreto 1.098/92.



a la luz las “facciones” dentro de la comuna. Mediante el **Decreto 1.098/92** y a pedido de algunos dirigentes del Movimiento, se creó el Consejo de Enlace con Villas y Barrios Carenciados, integrado por un presidente, dos secretarios y 13 vocales nombrados por la conducción del Movimiento Villero. Sus integrantes **pasaron a formar parte de la estructura municipal y, en consecuencia, a recibir un pago por el trabajo realizado**. La responsable del Programa de Radicación de ese momento manifestó en una entrevista que no estuvo de acuerdo con esta medida, lo que remite a la coexistencia de vínculos políticos entre villeros y funcionarios del programa y de los primeros directamente con el intendente. La crisis política que llevó a la renuncia de Carlos Grosso impidió continuar las acciones dirigidas a crear una base de apoyo político dentro de los villeros.

Esto tuvo consecuencias tanto al nivel del dirigente como de las organizaciones villeras. En la medida en que el dirigente pasó a ser un empleado, sus vínculos con la Municipalidad se fortalecieron más que con sus bases. Sin duda, esto condicionó los posicionamientos de los dirigentes, ya que su papel de voz de sus representados quedó relativizado por sus nuevos intereses laborales. Es decir, se le redujo al movimiento villero su autonomía. Esto no quita tener en cuenta los problemas que debieron haber tenido los dirigentes para sostener un empleo en el marco de las múltiples tareas que debían asumir, a partir de la implementación del programa.

Por otra parte, el movimiento villero, de forma esquemática, pasó de ser un actor demandante a un “comprador” de las políticas que ofrecía el municipio. Este no es un proceso unívoco y completo, ya que el clientelismo estaba presente al comienzo de la relación, lo que los convertía en sujetos no completamente autónomos, pero tampoco totalmente dependientes ya que la relación no era homogénea respecto a los dirigentes de la organización villera. Estas medidas no contribuyeron a los objetivos declarados del programa, ya que el producto fue la fragmentación del movimiento villero.

Esta reversión, al perder iniciativa y fuerza, estableció un grado de mayor de dependencia del movimiento en el municipio.

La articulación entre la Municipalidad y el movimiento villero resultó en la práctica influida y condicionada por los acontecimientos del contexto. Como dijimos no fue estable, por el contrario, se evidencian ciclos de armonía y conflicto en esa relación (Cuenya, 1993).

Algunos sectores villeros consideraron positiva la incorporación de miembros del movimiento villero, en la medida en que existirían mayores garantías para el cumplimiento de sus demandas, pues desde adentro del aparato estatal se presionaría para el cumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno (esto implicaría “institucionalizar” el *lobby*). En la práctica esto no sucedió, y 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 (Fernando García, 1993 citado por Cuenya, 1993). Lejos de producirse una revitalización “... *la incorporación de los dirigentes a la estructura municipal dejó abierto el camino para su burocratización*” (Lighezzolo, 1993).

Según Castells (1987), los ciudadanos no son espectadores pasivos de la crisis urbana, sino que por el contrario, en todo lugar y momento han habido reacciones colectivas al problema de tener que sobrevivir sin acceso a un techo. Así conforme se fueron acentuando las contradicciones urbanas en América Latina, también lo hicieron los movimientos reivindicativos en demanda de casa, suelo y servicios: “*cuando el pueblo se moviliza para obtener condiciones básicas para su supervivencia, como es un espacio donde vivir, es éste el eje principal de su esfuerzo*” (Castells, 1987:166). En base a su práctica, los pobladores toman conciencia de la necesidad de cambios estructurales para satisfacer sus necesidades en el sentido amplio y pueden llegar a asumir un papel de protagonistas políticos en el proceso de cambio social. Aquí es donde el autor deposita las potencialidades de los movimientos sociales más allá de las demandas vinculadas con la vivienda. No menciona la posibilidad de derivar, por el contrario, en clientelismo y que las demandas sean cambiadas por la aceptación pasiva de las ofertas (lógicamente esto es un proceso dinámico y cambiante).

Se acuerda con el citado autor en que los movimientos sociales urbanos tienen carácter defensivo y su esfera de acción es localizada y que son una condición necesaria, pero no suficiente, para el tratamiento de la crisis urbana en América Latina<sup>69</sup>.

### **La participación de las organizaciones villeras ¿efectiva o efímera? La experiencia de la Mesa de Concertación de Políticas Sociales para Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal**

La Mesa de Concertación se propuso superar las barreras burocráticas entre las distintas reparticiones municipales que usualmente operaban como islas. Fue creada con el objetivo oficial de optimizar la relación entre el Estado y la sociedad.

Se implementó a partir de febrero de 1991, para relacionar las políticas de salud, educación y promoción social con el Programa de Radicación. Fue coordinada por la Dirección de Política y Planes y se integró con representantes de las distintas áreas municipales y del MVBC. En los hechos, significaba consensuar la política hacia las villas, sobre la base de posiciones distintas

<sup>69</sup> Escapa al objetivo de este trabajo la amplia discusión de los movimientos sociales.

expresadas a través de los diferentes organismos municipales, que a su vez representaban diferentes corrientes partidarias dentro del Partido Justicialista local. El movimiento villero estaba vinculado mayoritariamente con el Partido Justicialista, reproduciéndose alianzas diferenciadas con las distintas corrientes políticas dentro del municipio. Inicialmente, poseía una posición unificada, que luego fue quebrándose.

Para agilizar cuestiones operativas en temas específicos, se reprodujo la misma estructura anterior en mesas de trabajo sectoriales, donde se desarrollaban cada uno de los temas con las secretarías correspondientes.

De acuerdo con un estudio realizado para el Programa de Radicación: *“la dinámica que impone la aplicación de esta metodología exige un seguimiento permanente y un continuo flujo de información entre las áreas involucradas. Para atender esos requerimientos, la coordinación general se estructura mediante un equipo de coordinadores asignado a cada una de las mesas sectoriales. El MVBC acompaña ese ritmo de trabajo con delegados que participan en las reuniones y en las tareas que, en las mismas, se asignan a cada parte”* (Cuenya, 1993: 28). Las prácticas marcaron procesos más complejos, con dificultades para coordinar tiempos y prioridades y para concretar las obras.

Para los funcionarios que ejecutaron el Programa de Radicación, la Mesa de Concertación utilizada presentaba ventajas y desventajas (Reynals-Giglio-Komkle, 1992):

\* Por un lado, inauguró un estilo de planificación participativa, que buscó “aproximar las ofertas públicas a las demandas sociales”, a través de un “mayor ajuste entre las soluciones técnicas y los problemas reales” de la población. Frente al tradicional esquema de planificación centralizada y opciones estandarizadas de solución habitacional, el nuevo planteo “supuso un avance sustancial”.

\* La política concertada también exigía a las partes un mayor compromiso: el sector público se encontraría más expuesto a la crítica y al control de su gestión por parte de los demandantes. A su vez, el sector popular requería estar organizado y presentar sus demandas no sólo bajo la forma de reclamos sino de propuestas concretas. Es decir, debía **pasar de la reivindicación a la gestión**. De hecho, y como ya se dijo, la operatoria necesitaba que la población se organizara mediante formas asociativas institucionalizadas y representativas.

Por otro lado, sin embargo, la realidad puso límites y obstáculos al funcionamiento armónico de ese modelo de gestión participativa “... *aparecen dificultades al interior del movimiento social que generalmente tienen que ver con la escasa capacidad organizativa de algunas comunidades, también la concertación pone en evidencia los conflictos entre criterios y puntos de vista diversos y aún opuestos de los distintos organismos o áreas municipales. Otras veces suele aparecer cierta desconfianza en la relación entre actores sociales*

y estructura gubernamental convocante (...) La heterogeneidad de los actores intervinientes, que marca una diferencia notable en los ritmos que maneja cada sector, torna problemático **compatibilizar los tiempos políticos con los técnicos y con las demandas sociales**” (el subrayado es propio) (Reynals, Giglio, Komkle, 1992). Es inevitable preguntarse además cómo se logran formas asociativas institucionalizadas y representativas.

Si bien estas dificultades que narran los funcionarios que reflexionan sobre sus prácticas constituyen por un lado “los condicionantes de la participación”, constituyen además **“los estructurantes” de la articulación Municipalidad-movimiento villero**: ¿se puede presuponer un movimiento social homogéneo y un aparato estatal también homogéneo? ¿Cómo deben ser los actores de un “funcionamiento armónico”?

En principio, la participación puede desarrollarse en distintos niveles (Castells, 1987):

- a) Participación en la información de las decisiones administrativas después de haber sido tomada la decisión.
- b) Participación consultiva en el proceso de decisión.
- c) Participación en la gestión de servicios y presencia en los órganos descentralizados de la administración, a tal efecto.

Los funcionarios quisieron o creyeron impulsar las modalidades b) o c) y muchas veces en realidad apenas lograron informar a los actores sociales o más aún, se les escatimó la información. En algunos casos, los funcionarios ignoraban qué era lo que se estaba decidiendo en instancias superiores (como pasó con el nombramiento de los dirigentes villeros como personal de planta, o la decisión de construir la autopista justamente sobre la villa, etc.)

¿Cuál es la capacidad de las organizaciones para gestionar o participar de una mesa de concertación? En principio, la transferencia en “bloque” (sin subdivisiones) de la tierra a sus ocupantes tal como lo permite el Decreto 1.001 y se llevó a cabo particularmente a partir del Programa Arraigo, o lo estipulado en el Programa de Radicación de Villas de la Capital Federal, colocaba a las organizaciones barriales ante tareas y responsabilidades que excedían sus capacidades. Peor aún, reciben una conflictividad que no pueden procesar.

Por otra parte, en la medida en que no existían mecanismos de transparencia de la gestión barrial, los habitantes quedaban indefensos ante posibles maniobras de las organizaciones o sus dirigentes. Así, el Estado posibilitaba

hechos de corrupción, dejando el manejo del dinero a recaudar para la regularización en pocas personas, sin reglas claras. En los hechos, sólo garantizaba, en algunos casos, “elecciones de autoridades limpias”, aunque no siempre con la frecuencia requerida.

En el caso de la transferencia individual, las organizaciones eran responsables de dirimir los conflictos internos que surgían en las diferentes etapas del proceso de regularización dominial o construcción de obras de infraestructura. Para resolver las cuestiones cotidianas, algunas veces los dirigentes se apoyaron en los partidos políticos más que en las estructuras municipales.

Las políticas de radicación, ya fueran del Programa Arraigo o Programa de Radicación de Villas de la Capital Federal, tuvieron implicancias en las organizaciones barriales que muchas veces no fueron tenidas en cuenta por quienes las implementaron.

Esto tiene que ver directamente con los mecanismos elegidos para la transferencia. ¿Es razonable condicionar la regularización dominial a la asociación en una organización barrial? ¿Se trata de una política social o una transferencia de responsabilidades –radicación– a la sociedad? ¿Cuál es aquí la función del Estado?

Agostinis (1994:25) decía respecto a la situación a mediados de la década del 90 de la Villa 21-24, pero que puede ser aplicado para todos los barrios: *“se genera así una dinámica que puede conducir a las organizaciones a situaciones desgastantes para ellas y para sus dirigentes y asimismo podría jaquear la confiabilidad de la población tanto para con sus dirigentes como en su propia capacidad como sector social para la autogestión.(...) Ciertamente el proceso a llevar a cabo por la Mutual Flor de Ceibo y el Consejo Vecinal, es complejo y exige una gran dedicación de sus dirigentes quienes no siempre están en condiciones objetivas de contar con los recursos necesarios para movilizarse con el tiempo suficiente, en los horarios en que deberían hacerse tramitaciones, averiguaciones, asistir a reuniones, etc. Esto también es un escollo para la incorporación permanente de otros dirigentes y pobladores para que se responsabilicen de la realización del sinnúmero de gestiones que demanda avanzar en el proyecto de urbanización de la Villa. (...) Además estas personas necesariamente deben capacitarse por las características del ‘proyecto’ que están gestando como por la escala sobre la cual deben operar.”*

Las organizaciones de segundo grado de las villas, que tanta fuerza tuvieron en las décadas de 60 y principios del 70, jugaron un papel fundamental en los comienzos del Programa de Radicación de Villas, pero pronto comenzaron los quiebres, particularmente a partir de la incorporación de los integrantes de la Mesa de Concertación como personal de planta de la Municipalidad. **Se desarticuló entonces el movimiento y aparecieron diferentes posicionamientos con el consiguiente debilitamiento de su capacidad de presión.**

En todo este período, la capacidad de incidir que ejerció el movimiento villero sobre el aparato estatal fue decisiva para definir el basamento legislativo de la nueva política urbana hacia las villas y para incluir a todas las villas como objetivo de intervención.

El movimiento villero utilizó diferentes estrategias:

- a) Los dirigentes y los pobladores de las villas emprendieron innumerables gestiones con los funcionarios de Estado, en muchos casos multiplicando los contactos por la fragmentación de criterios de las áreas. El contacto directo con funcionarios les permitió aprender el manejo burocrático del funcionamiento de la comuna y establecer relaciones políticas con sus miembros.
- b) A veces, se utilizaban estos contactos para presionar a funcionarios de otras áreas. Se sensibilizaba a un funcionario para que presionara a otro, y el primero quedaba con mayor prestigio y posicionado como interlocutor con ciertos sectores villeros, lo que le daba poder de movilización. Esta estrategia era un arma de doble filo, porque a veces se generaban conflictos que paralizaban la resolución de sus problemas.
- c) Particularmente, ante la desconfianza o retraso en el cumplimiento de lo pactado, optaron por manifestarse pública y ruidosamente. Así, grupos de villeros hicieron sentir su presencia y sus demandas en los distintos recintos públicos con funciones claves para la definición de la nueva operatoria. Esta forma fue efectiva en momentos críticos, pero tuvo más impacto en la sanción de ordenanzas –si lo tuvo– que en la implementación o definición de políticas.

Un ejemplo de esta modalidad de presión fue la sanción de la Ordenanza 44.873 de reordenamiento urbano de las villas: *“Después de tres postergaciones sucesivas, anoche a las 22 el Concejo Deliberante porteño sancionó por aclamación y unanimidad de los 44 concejales presentes una Ordenanza por la cual se urbanizarán y lotearán los terrenos de las 15 villas de emergencia que hay en la ciudad (...) La reunión comenzó a las 20.15 y fue seguida por muchos villeros (desde la barra hasta la calle) que obligaron desde la media tarde a cortar el tránsito. Ante la inquietud de los visitantes, los concejales decidieron invertir el orden del día y tratar en primer término el proyecto de zonificación de los terrenos ocupados por las villas, ordenanza que ahora permitirá incorporar estos asentamientos informales a la trama urbana mediante la apertura de calles y trazado de manzanas”* (Clarín, 13-03-91).

- d) Alianzas con otros sectores sociales, de los cuales el más visible fue el apoyo de los sacerdotes en enero de 1996, que se expresó a través de una huelga de hambre. Sin embargo, a excepción de una estructura minoritaria dentro de la Iglesia Católica, no contaron con gran apoyo externo.

### **Horizontalidad de la gestión, complejidad técnica y necesidad de centralización programática y presupuestaria**

El programa implicó una modalidad novedosa para el municipio, que no estuvo exenta de resistencias. La cantidad de reparticiones involucradas en la ejecución y la obligada interdependencia de sus acciones otorgaron a la operatoria una gran complejidad.

Al cabo de un año de puesta en marcha, se puso de manifiesto una gran dispersión de esfuerzos y serios “cuellos de botella”. Cada área manejó una parte del presupuesto afectado al programa y el incumplimiento de cualquier acción por parte de alguna de ellas influyó negativamente en el resto (Cuenya, 1993). Así, el presupuesto asignado al programa no fue ejecutado en gran parte por trabas interburocráticas.

Por otra parte, el intento de visión integral del problema de las villas implicaba que los temas a cubrir excedieran ampliamente la cuestión habitacional. Así lo muestra un informe interno que detalla las acciones encaradas:

\* Salud: construcción de nuevos centros de salud promovidos con fondos del BID, provisión de materiales para la autoconstrucción de centros de algunas villas, campañas de prevención.

\* Educación: inauguración de escuelas, programas educativos para niños, adolescentes y adultos.

\* Promoción social: entrega de chapas y subsidios para comedores de niños de 0 a 5 años y apoyo técnico a grupos comunitarios, y distribución periódica de cajas PAMBA<sup>70</sup>.

Los temas que se querían cubrir excedían ampliamente la cuestión habitacional. Esto hizo que cuantos más temas se incluían en la agenda más complejo era su tratamiento concertado.

Uno de los problemas más serios fue la dilación en las obras de infraestructura, cuya planificación, programación y ejecución eran imprescindibles para la

<sup>70</sup> Plan Alimentario de la Municipalidad de Buenos Aires, a través del cual se entregaban cajas de alimentos a la población carenciada.

regularización y venta fraccionada de las tierras. Esto fue señalado por el equipo técnico del PNUD en un informe de evaluación: *“El ejemplo más elocuente de este tipo de desajustes se puede comprobar en las obras de infraestructura que, habiendo sido licitadas a principios de 1991 y teniendo la Secretaría de Obras Públicas el presupuesto asignado para tales obras, no se pudo poner una sola máquina a trabajar debido a la inexistencia de un proyecto coordinado de obras”* (PNUD/MCBA, jornadas de evaluación y elaboración estratégica). Para superar estos obstáculos, a partir de 1992 todo el presupuesto del programa quedó bajo control de la Coordinación General de Política y Planes y la supervisión de la Secretaría de Planeamiento (Cuenya, 1993).

El **Decreto 1.531/91** reglamentó la Ordenanza 44.873 y encargó a los distintos organismos municipales el cumplimiento de determinadas tareas relacionadas con la radicación:

- a) A la CMV se le asignó la realización de los proyectos de urbanización y subdivisión, la propuesta de operatoria de venta, el censo definitivo de población en las villas y la relocalización de habitantes ubicados sobre las trazas de las futuras calles.
- b) Al Consejo de Planeamiento Urbano –CPU– también se le dio injerencia en los proyectos de urbanización y subdivisión, así como en los esquemas directores.
- c) A Catastro le competía confeccionar, supervisar y registrar los planos de mensura y subdivisión parcelaria.
- d) A Escribanía General le correspondía proponer las acciones que estimara convenientes para el saneamiento de los títulos de propiedad de las fracciones, así como intervenir en la formulación de la operatoria de venta.
- e) A la Secretaría de Obras y Servicios Públicos se le asignó la tarea de confeccionar el cronograma y proyecto de obras de infraestructura y colaborar en las relocalizaciones.
- f) La Secretaría de Planeamiento era el área que debería procesar y concentrar la totalidad de la información y rendiciones de cuenta de las labores encomendadas que generaran todas y cada una de las reparticiones arriba mencionadas.

Como puede verse, la estructura horizontal del programa afectaba buena parte de la estructura municipal. El logro de una gestión efectiva implicaba la atención de tres aspectos que debían ser consensuados:



- a) Una nueva estructuración del aparato municipal, para evitar el bloqueo del programa. Se partió del presupuesto de un funcionamiento armónico de las distintas reparticiones, pero esto de hecho no sucedió. Sirve como ejemplo la falta de implementación de obras de infraestructura, de lo que se acusaron mutuamente distintas áreas. A título de ejemplo, algunos atribuyeron las falencias a “*problemas contables*” porque “*el dinero estaba asignado*”.
- b) Requería de una discusión acerca de las prioridades de la gestión municipal en su totalidad, a riesgo de convertirse en presión y puja de una parte del área que coordinaba el programa hacia el resto de la estructura implicada.
- c) La metodología debía ser adoptada no sólo para las villas, sino para la totalidad de las políticas sociales. De lo contrario surgirían contradicciones, recelos, e inconformidades laborales, esto último a causa de los diferentes tipos de contrataciones, competencias, etc.

### **Modificaciones normativas para la regularización de las villas**

La propuesta de la venta de la tierra a los ocupantes de las villas implicaba un replanteo respecto a qué se debería hacer con relación a las normas urbanas vigentes. La **Ordenanza 44.873** del HCD del 12-03-91 modificó el Código de Planeamiento Urbano para encuadrar normativamente la regularización dominial de las villas. Sobre la base de “*la necesidad de mejorar la calidad de vida de los habitantes de las villas*”, estableció características específicas en cuanto a parcelamiento, normas de tejido y usos permitidos y detalló los predios ocupados por las villas.

Según esta Ordenanza, el diseño urbanístico de cada subdistrito debería incluir:

- \* Los estudios de base correspondientes, incluyendo los censos de población, los análisis de la demanda de equipamiento e infraestructura, los planos de mensura y subdivisión, con la correspondiente identificación de los predios en cuanto a: localización, superficie y relevamiento de los usos existentes.
- \* El programa de provisión de infraestructura y equipamiento.
- \* El organigrama del proyecto, obras y gestión, con la especificación de los plazos y etapas de ejecución e implementación, contemplando la relocalización de la población afectada.



La norma establecía también que:

- \* El predio contara con estado **parcelario definitivo**.
- \* El valor de las cuotas no superara el 15% de los ingresos del jefe de familia (o el 20% del salario mínimo vigente)
- \* Se evitara la transferencia de boletos de compraventa.
- \* **La escritura se otorgara una vez cancelada la deuda contraída; ya que se prohibía la enajenación del bien hasta ese momento**<sup>71</sup>.
- \* El tamaño de los lotes vendidos a los ocupantes no podría ser inferior a los **72 m2**.
- \* La adquisición de tierras se limitaba a las personas que efectivamente habitaran terrenos afectados por la Ordenanza y la utilizaran como lugar de habitación único y permanente del grupo familiar.

Se observaron todos los pasos previstos hacia la escrituración de los lotes ocupados, pero este objetivo se fue desdibujando en el tiempo, a medida que se observaba cada más difícil de alcanzar.

También encomendaba al Departamento Ejecutivo la elevación al HCD del diseño urbanístico de cada subdistrito.

El establecimiento de un marco legal particular para las villas hace inevitable una discusión. ¿Pueden convivir dos normativas, una para habitantes “formales” y otra para “villeros”? ¿No es una forma de legalizar la existencia de ghettos, es decir, lugares degradados para pobres? ¿Regularizar significa regularizar la pobreza? En algunos casos, ¿se reproduce en forma más “ordenada”, la lógica de pasillos que se quería combatir? ¿Si 72 m2 está bien para los villeros por qué no se los acepta para todos y se modifican las normas generales? ¿Cómo inciden las heterogeneidades de cada villa? ¿No hay diferencias entre grandes y chicas? ¿Se pueden garantizar los 72 m2 para todas, y qué sucede si no es así?

## La inclusión de la Villa 31 - Retiro en el programa

La hipótesis que sustenta el presente estudio es que no existía voluntad política de incluir a la Villa 31 en los procesos de radicación, porque los funcionarios tenían pensado otro destino para la zona. Su inclusión en el Decreto 1.001/90 y en el Programa de Radicación se debió a la presión del movimiento villero, en el momento de su mayor fuerza desde la recuperación de la democracia.

<sup>71</sup> La Pastoral de Villas de la Iglesia Católica realizó denuncias acerca de situaciones en las que los villeros estaban en condiciones de acceder a la escritura y sin embargo, no se las entregaban. A mediados de 1998, un funcionario del Programa Arraigo nos hizo referencia a que próximamente darían escrituras porque existirían numerosos barrios en condiciones de recibirlas. No obstante, para el año 2007 ningún habitante de villas de la Ciudad de Buenos Aires tenía escritura.

A causa de las futuras obras de infraestructura y su ubicación en una zona de la ciudad con alta renta urbana, el municipio había tomado posición por no incluir a la Villa 31 en la transferencia de tierra<sup>72</sup> a sus ocupantes. No obstante, esto implicaba un fuerte quiebre para el movimiento villero, en un proceso previo de consolidación, de inicio de presiones hacia arriba y de decisión de acordar un programa de regularización con el municipio. Si triunfaba la exclusión muy probablemente se hubiera roto el “acuerdo” entre el movimiento villero y el gobierno local y por lo tanto, las bases para la “governabilidad” del Programa de Radicación de Villas.

La inclusión de la Villa 31 era una condición para el acuerdo aún antes de iniciar el diálogo. Si esto no se lograba, el movimiento villero se vería debilitado, en un momento en que existían fuertes expectativas por el peso político y simbólico que tenía la Villa 31. Estas esperanzas se sustentaban en el recambio político del radicalismo al justicialismo en el ámbito de la ciudad, y cuando además se suponía alguna afinidad partidaria<sup>73</sup>.

Juan Cymes, uno de los principales dirigentes villeros de ese momento, lo consideró un logro temporal, ya que después el municipio no cumplió sus promesas. Fuerzas políticas de la oposición y dirigentes barriales de varias villas destacaron, en las entrevistas, la firmeza de este dirigente en mantener sus principios y contribuir a la inclusión de la Villa 31 en el Programa de Radicación.

## Hipótesis de conflicto

Un aspecto más que oscuro fue la política de indagación a las organizaciones y los dirigentes que vivían o intervenían en las villas de la Capital Federal. En 1996 esta metodología salió a luz a partir de un informe llamado “Corach”, debido a que emanó de una orden del Ministro del Interior de aquel entonces. El revuelo que provocó en los medios de comunicación y en el ambiente político nacional motivó un pedido de informe parlamentario. Esta práctica tuvo antecedentes para la Villa 31, que en la nueva etapa democrática se remontan a 1991.

Evidentemente, existía preocupación en el gobierno por saber qué sucedía en las villas y quiénes (partidos políticos, organizaciones sociales y religiosas, etc.) tenían presencia en ellas. Es razonable pensar que las autoridades querían anticiparse a lo que pudiera suceder en las villas ante cualquier tipo de política o de accionar, quizás porque ya se estaría evaluando la erradicación. Como puede verse, el interés por las villas excedía el ámbito local, y cabe preguntarse

<sup>72</sup> Esta afirmación se basa en entrevistas a ex altos funcionarios municipales vinculados con las políticas de villas.

<sup>73</sup> Esta supuesta afinidad fue rechazada como tal por miembros de organizaciones villeras que se entrevistaron en el marco de este estudio.

si los distintos niveles del Estado intercambiaban información sobre ellas. ¿Se registraba intercambio de información entre el nivel municipal y el nacional sobre el tema?

En el marco de este estudio pudo accederse a un documento “confidencial” del 17 de mayo de **1991** que la Dirección Nacional de Seguridad Interior, dependiente del Ministerio del Interior, elevara para conocimiento del titular de la cartera. Este informe se asemejaba a un inventario de los estereotipos estigmatizantes más comunes respecto de sus habitantes: prostitución, robos, droga, extranjeros ilegales, etc. Los aspectos más destacables son los siguientes:

*“De las diligencias practicadas con el objeto de reunir **información sobre el complejo conocido como ‘Villa 31’**, ubicado en la zona de Retiro, de esta Capital, se obtuvo lo siguiente:*

*\* En el lugar residen aproximadamente **2.700 a 2.800 personas** (...).*

*\* El elemento poblacional de la citada ‘Villa 31’ está compuesto en un alto porcentaje por ciudadanos de origen boliviano y paraguayo, y en **menor medida por argentinos, uruguayos y chilenos**, detectándose algunos de origen peruano. En su mayoría **los extranjeros no se han ajustado a las normas legales de residencia en el país, en cuanto a documentación habilitante o a la tramitación correspondiente** (...).*

*\* Otro aspecto **preocupante radica en el gran número de ilícitos cometidos en la zona, con proyección hacia otras cercanas al radio investigado, cuya autoría corresponde a elementos residentes en la ‘Villa 31’.***

*\* En tal sentido puede mencionarse el cirujeo, la prostitución, el consumo y venta de estupefacientes, los robos de pasacassettes, el pillaje, etc. entre otros ilícitos, lo cual se suma a la utilización de menores en la práctica de la mendicidad.*

*\* Por otra parte se ha destacado la presencia de la ex dirigente justicialista Norma Kenedy alentando a familias del sector a ocupar terrenos comunales en el radio capitalino y establecer allí sus viviendas, aún en conocimiento de que ello constituye el delito de usurpación.”*

Otro informe del 10 de marzo de **1992** con carácter de “reservado” hizo más hincapié en la situación política y propuso una práctica más constante de trabajo de inteligencia. Estimaba la población en alrededor de 3.500 personas y señalaba el incremento de la población indocumentada y los ilícitos. Al respecto, destacaba *“la presencia de **‘líderes’** que suelen ejercer presión sobre residentes a fin de que éstos se comporten de una manera determinada. En general, estas actitudes apuntan a la comisión de delitos y al saqueo de mercaderías. En este último aspecto los blancos principales suelen ser los transportistas de*

*sustancias alimenticias que ingresan a la zona para distribuir los productos en los comercios del lugar”.*

El documento daba cuenta de que continuaba la actividad de Norma Kenedy, y destacaba también que *“En los últimos meses se ha detectado otro elemento relevante: la inserción en ‘Villa 31’ de activistas de Organizaciones Políticas de Izquierda (OO.PP.II.), los cuales efectúan actividades de captación entre los habitantes del lugar, en especial los más jóvenes, y a la vez los alientan para que formen grupos, incluyendo mujeres y niños, que ingresen en supermercados y grandes empresas alimenticias con el objeto de ‘tomar libremente lo que les corresponden’, y que ‘le es negado por la política económica de este gobierno’, entre otros conceptos. (Patria Libre, MTP, Partido de la Liberación, Partido Obrero Revolucionario POR, Federación Juvenil Comunista FJC y Partido de Trabajadores por el Socialismo PTS)(...)”.*

*“Se sugiere evaluar la posibilidad de que grupos especiales de las FFSS (Fuerzas de Seguridad) adopten similar estrategia (la inserción entre los habitantes del sector), con el objeto de mantener una más eficiente oscultación desde el interior del complejo Villa 31”.*

Puede suponerse que este informe respondió en gran medida a una paranoia inercial que se suscitó luego de los saqueos de 1989 y que de esta forma justificaba la continuación de las tareas de las fuerzas de seguridad, sumado a que se les asignaba a los partidos políticos de izquierda la instigación de estos hechos. Al mismo tiempo sus dichos correspondían al arquetipo de la “leyenda negra” de lo que sucede en las villas, cristalizado en el discurso de los medios de comunicación oficiales durante el último gobierno militar.

No pudo determinarse si las fuerzas de seguridad hicieron caso a estas recomendaciones. Sin embargo, a través de observaciones y entrevistas realizadas en la villa, se pudo detectar la existencia de acusaciones hacia ciertos vecinos de pertenecer a servicios de inteligencia, lo que marcaba por lo menos un clima de sospecha.

Estos informes indicaban cómo desde el Poder Ejecutivo Nacional se intentó controlar a la población ubicada en las villas y quizás también las repercusiones de las políticas sociales municipales dirigidas a ellas<sup>74</sup>. Mientras se concertaba con las villas, también se las estudiaba para conocer sus vinculaciones político partidarias, y la presencia de organizaciones externas particularmente de partidos de izquierda. Puede inferirse el propósito de impedir conflictos y/o la capitalización de situaciones por parte de la oposición. Tampoco puede descartarse la posibilidad de que se buscaran elementos para posteriores “razzias” policiales,

<sup>74</sup> Excede los objetivos del presente trabajo la discusión sobre los límites que deben tener las acciones de un ministerio.

con las que se intentaba desprestigiar la población residente en las villas, sobre la base de una supuesta delincuencia acotada territorialmente.

## **Avances del Programa de Radicación de Villas a fines de 1992**

No se han detectado documentos que muestren acabadamente (cuali y cuantitativamente) los resultados del programa. Solamente se cuenta con una auditoría y evaluaciones parciales emitidas por el organismo de ejecución. No se encaró un análisis financiero porque en las gestiones de Bouer y Domínguez el presupuesto asignado a las villas se encontraba disperso y hubiera requerido de un trabajo específico que escapa a los objetivos de este trabajo. Así, las referencias a montos apuntan solamente a dar una idea del nivel de compromiso presupuestario.

Según documentos del programa (de 1993), los avances a octubre de 1992 eran los siguientes:

- \* Trabajo de los planos de mensura conteniendo el proyecto de la estructura urbana de los nuevos barrios.
- \* Relevamiento de las construcciones existentes en algunos sectores seleccionados de tres villas, a modo de experiencia piloto para la ejecución del proyecto definitivo de loteo, de acuerdo con el Código de Planeamiento Urbano.
- \* Anteproyectos de infraestructura sanitaria (agua, cloacas y desagües) en cuatro villas y aprobación del presupuesto para el inicio de las obras.
- \* Regularización dominial de la Villa 12. Firma de 300 boletos de compra venta de las tierras.
- \* Transferencia en bloque de las tierras de propiedad del Estado Nacional a las organizaciones vecinales a través del Programa Arraigo.<sup>75</sup>

A partir del convenio con el PNUD y hasta diciembre de 1993, se destacaron los siguientes avances:

- \* Urbanización y loteo: trabajos de mensura, relevamiento y análisis aerofotográfico de todas las villas y superposición con los planos catastrales.

<sup>75</sup> No se aclara más al respecto. Las villas incluidas en el Programa Arraigo eran Villa 31 Retiro, 21-Barracas, 15 – Mataderos y 20-Lugano.

Proyectos de mensura en 129 lotes de una villa (20) y relevamiento de familias a relocalizar en dos villas (15 y 20).

- \* Obras de infraestructura: contratación de obras de pavimentación y apertura de calles de cuatro villas (3, 15, 20 y 21-24). Avances en proyectos e inicio de obras de infraestructura (Villa 20).
- \* Obras de relocalización: diseño y ejecución (a través de empresas) de módulos de viviendas mínimas ampliables para viviendas a relocalizar<sup>76</sup>. Replanteo de lotes y entrega de materiales para la relocalización de 10 viviendas en la Villa 3 y 6 y en la Villa 20. Construcción de un comedor comunitario que debió ser reubicado en la Villa 15. Entrega de materiales para cubrir situaciones de emergencia<sup>77</sup>.
- \* Regularización dominial: acuerdos y capacitación y colaboración en la organización de la población. Preparación de documentos legales<sup>78</sup>. Convenio de cooperación con la organización vecinal de la Villa 3 para establecer las acciones conjuntas a desarrollar. Estudio de factibilidad de venta en bloque de tierras a la organización.
- \* Desarrollo social: acompañamiento a las organizaciones barriales. Inicio de censo de población y vivienda en 4 villas.<sup>79</sup> Diseño de programas de microemprendimientos y subprogramas para la mujer.
- \* Documentación y comunicación: Archivo centralizado de información sobre marcha del programa, preparación de documentos de evaluación, preparación de materiales de difusión, etc.

Como puede verse, en casi tres años sólo se produjeron hechos puntuales de obra o regularización. Una auditoría externa (realizada por Mac Donald - Stein, en 1994) sostenía: “...*El avance del Plan de Radicación de Villas en estos dos años ha sido menor al previsto al momento de iniciar el programa, **habiéndose ejecutado aproximadamente el 8% de la inversión necesaria para cumplimentarlo. El desarrollo ha sido desigual en las diferentes villas: mientras en algunas no se han iniciado las obras, en otras el proceso está bastante avanzado***”.

El costo por familia<sup>80</sup> (se calculaban 2.700) del plan de consolidación y relocalización alcanzaba a \$ 10.000.- (informe de auditoría externa, 1994:6, elaborado por Mac Donald y Stein), monto que lleva a cuestionar si las opciones

<sup>76</sup> El documento no especifica cuántas.

<sup>77</sup> No se especifica cantidad o volumen.

<sup>78</sup> No se especifican más detalles.

<sup>79</sup> No se especifican cuáles.

<sup>80</sup> Los auditores Mac Donald y Stein en 1994 plantean que no se especificó en los documentos del Programa los beneficiarios de la asistencia técnica.

del municipio fueron las correctas ya que habría que pensar qué otras alternativas eran factibles con esa cifra. El monto total para la radicación de las villas de la Capital Federal fue calculado por el programa en U\$S 128 millones. Los auditores citados critican la estimación de dos años para completar el programa. También observan el hecho de que el programa no contempló mecanismos precisos para asegurar la incorporación de todas las villas (aspecto relevante en relación a la Villa 31), ni especificó los beneficios esperados en el campo de la salud, integración social, mejoramiento de las condiciones ambientales, etc.

Se partió del supuesto de que los vecinos contiguos a las villas serían favorecidos por el programa<sup>81</sup>, sin embargo, esto merece una investigación a fin de corroborarlo o refutarlo. No obstante, el citado informe de auditoría criticaba la falta de propuestas para fortalecer los vínculos entre los habitantes de las villas y sus vecinos

La mayoría quedó en una etapa de diseño. Se avanzó en aspectos parciales de capacitación y de fortalecimiento institucional. El presupuesto total previsto era considerable (U\$S 11 millones para 1993), siendo la mitad del mismo correspondiente a apertura de calles e infraestructura. No se cuenta con las cifras ejecutadas, pero a partir de las entrevistas se puede afirmar la importancia de la subejecución.

Los logros estuvieron lejos de los objetivos. Esto explica la opinión de algunos sectores, en particular la Iglesia Católica vinculada con las villas de la Capital, expresada en los dichos de Ernesto Narcisi, sacerdote de la Villa 1-11-14 de Flores: *“El Concejo Deliberante votó en dos años destinando casi 11 millones de dólares para obras de emergencia en la infraestructura de villas, que no sabemos dónde están. Al menos tenemos derecho a decir que dudamos”* (La Prensa, 19-11-93). En un sentido similar, un documento de la Pastoral Social de la Iglesia Católica de noviembre 1994<sup>82</sup> afirmaba que *“no se sabe en qué se gastaron los fondos asignados para el plan de obras”,* y que... *“las aperturas de las calles no están correctamente realizadas y provocan inundaciones”*.

Respecto a la transferencia del dominio, en un solo caso se llegó al boleto, en una villa de tamaño pequeño. Con la aparición del Programa Arraigo, el área de competencia disminuyó y –como se indicó– se traspasaron a su jurisdicción las villas que ocupaban tierras fiscales nacionales, incluyendo la más grande, la 21 de Barracas y la 15 de Mataderos (“Ciudad Oculta”) y la 20 de Lugano.

<sup>81</sup> Algunas entrevistas en el entorno de las villas mostraron que los vecinos contiguos sentían desagrado ante el crecimiento de la población villera e inclusive algunos reivindicaban lo sucedido en el último gobierno militar respecto a la erradicación de estos barrios.

<sup>82</sup> “Los pobres tienen derecho a vivir en Buenos Aires. Informe sobre la situación de las Villas de Emergencia de la Capital Federal”.



El desfasaje de los objetivos, las partidas presupuestarias y lo realizado fue un elemento utilizado para dejar de lado el programa como organismo encargado de las villas de la Capital. Estos escasos logros se vinculaban con el entramado de intereses del sector y las dificultades de la implementación del programa ya descritas. Es de interés la opinión de los auditores citados (1994) en cuanto a que la vulnerabilidad más importante del programa fue *“la forma en que se inserta en el municipio. Aunque el documento consigna que no prevén riesgos de consideración más allá de algunos atrasos atribuibles a la participación popular, ello no se afirma en una evaluación objetiva de la capacidad institucional del municipio para utilizar efectivamente los resultados del programa, y un análisis de riesgos institucionales dada la dinámica política del país”*.

Otra de las críticas de la evaluación externa (Mac Donald y Stein ,1994:10) fue que *“la percepción de que la radicación se reduce básicamente a la regularización dominial, lleva a formular un proyecto de responsabilidades netamente político-estatal, descartando la incorporación de otros actores e instancias, tales como la comunidad de Buenos Aires, los vecinos del sector circundante a las villas, el sector privado de la construcción y sistema financiero, las ONGs o las universidades. La relativa rigidez del marco conceptual y operativo del programa impidió además completar su articulación con otros programas y actores”*<sup>83</sup>. Es decir, el recorte de la realidad que se había planteado olvidó a actores relevantes del entramado de intereses, como los que se detectaron al analizar el caso de la Villa 31.

Terminó así una etapa innovadora en cuanto a cuestiones organizativas, pero que contradictoriamente apeló en la implementación a metodologías más “tradicionales” como la cooptación política. También sufrió la parálisis provocada por su inserción en un aparato municipal que no estaba preparado para una estructura horizontal.

## **LA INTENDENCIA DE SAÚL BOUER**

### **La transición de la política urbana sobre las villas. Del Programa de Radicación a la órbita de la Comisión Municipal de la Vivienda**

Según surgió de una entrevista con un alto funcionario político de la Comisión Municipal de la Vivienda designado en la gestión de Saúl Bouer, previo al recambio de intendente, existió una fuerte disputa acerca de qué institución debía tomar la política hacia las villas. La CMV intentaba recuperar su función,

<sup>83</sup> Aquí se están refiriendo por ejemplo al PROSUR.



que era un eje constitutivo de su existencia. Con la asunción de Saúl Bouer esto se concretó. **La CMV le había ganado la pelea política al Programa de Radicación de Villas.**

Sin embargo, a través del Programa Arraigo el Poder Ejecutivo Nacional se había incorporado a la disputa. El municipio adoptó una postura **conciliadora: el Programa Arraigo se encargaría de las villas que estaban asentadas en tierras fiscales nacionales (como correspondía a su competencia) y la CMV atendería a las ubicadas en tierras municipales pertenecientes exclusivamente a ese organismo. Estas gestiones funcionarían de forma paralela, sin demasiados contactos entre sí.**

Esto significaba la desaparición de la gestión horizontal respecto a las villas, situación que se hubiera vuelto extremadamente compleja al convivir niveles locales con nacionales y criterios de radicación no siempre iguales<sup>84</sup>.

Posteriormente, el Poder Ejecutivo Nacional agregaría a la escena una organización *ad hoc* de características distintas: el **Proyecto Retiro**, que impactó en la política hacia la Villa 31, aún más fuertemente que las políticas hacia las villas de las gestiones anteriores.

El análisis del Programa Arraigo se restringirá a sus acciones y posicionamientos en cuanto a la villa en estudio. En cambio, dado que en las gestiones de Bouer y de Domínguez el Proyecto Retiro no operó materialmente en el barrio, solamente se planteará su origen y discusión y las consideraciones respecto a la Villa 31 que surgen de sus bases y las ideas de los ganadores del concurso.

## **La política de tierras a nivel nacional: entre la cooperación y la disputa**

Como se señaló en páginas anteriores, existió una estrecha vinculación entre los objetivos del Programa Arraigo y la política de Reforma del Estado que se llevó a cabo desde los comienzos de la gestión del presidente Carlos Saúl Menem. En palabras del titular del programa, Miguel Ángel Lico: **“El Arraigo es una privatización a través de una política social”** (La Prensa, 17-11-93).

En un apartado anterior ya se describieron las competencias de dicho programa. En la normativa se listaron específicamente los casos a incluir, entre ellos **la Villa 31, con una superficie de 150.000 m<sup>2</sup>, con 2.027 familias y 8.624 personas en tierras de la Administración General de Puertos.**

El Programa Arraigo comenzó su Plan de Radicación de la Villa 31 en 1991. Con posterioridad, consideraron que debido al proyecto de continuación

<sup>84</sup> La diferencia es clara en criterios de transferencia colectiva del Programa Arraigo y “salidas” individuales para la erradicación de la Villa 31, ejecutadas por la CMV.

de la Autopista 9 de Julio que se iba a realizar en breve y a la alta densidad de población del sector denominado “Autopista”, no sería posible –según sus criterios– hacer la radicación en los sectores libres del proyecto. Consecuentemente, comenzaron a diseñar un **plan de “erradicación”** en diferentes barrios de la Capital Federal, al que paradójicamente llamaron de **“radicación”**. En esta serie de decisiones aparecieron fuertes contradicciones.

En el reportaje citado (La Prensa, 17-11-93) Lico afirmó *“Nuestra intención no es arraigar villas como y donde están, porque **en ciertos lugares, como Retiro, la ciudad está sufriendo cambios en su proceso de urbanización. En este caso se están levantando las villas y se están creando 12 nuevos barrios, con agrupaciones muy chicas que van desde 10 hasta 250.**”* Contrariamente, más adelante sostuvo *“**El problema no es el espacio. Hay lugar para reubicar a toda la gente de las villas 15, 20 y 21-14 y 31, incluyendo la infraestructura de servicios. Creo que todas las villas pueden arraigarse donde están o muy cerca, porque invariablemente cuentan con mucho espacio libre en los alrededores**”* (el subrayado es propio).

El Programa Arraigo se encontró entonces en un inestable equilibrio entre el cumplimiento de las promesas de radicación a los habitantes de la Villa 31 y la colaboración con los proyectos del Poder Ejecutivo Nacional, que necesitaba desalojar el área para construir la continuación de la Autopista 9 de Julio. Finalmente, tendría que optar por uno u otro.

Las disputas sobre el tema entre los distintos niveles de gobierno se expresaron en diferentes acusaciones o críticas: *“porque no basta con declarar la emergencia como hizo el Concejo Deliberante, hay que ejecutar programas. La comuna porteña tiene un presupuesto de 2.700 millones de dólares anuales, el tercero del país después de la Nación y la Provincia de Buenos Aires. Si con esto no podés destinarle cien... Ojo, esto no es una crítica a la Municipalidad, ni al intendente, ni al interior, sino al pensamiento de una estructura que debería tomar las cosas en este sentido”* (Lico, en La Prensa, 17-11-93).

Mientras tanto, en el medio de los fuertes debates que generó la ocupación de las Bodegas Giol por un centenar de familias, el intendente Saúl Bouer se sorprendía, con manifiesto desconocimiento de los varios años que llevaban reclamando los villeros: *“Quiero decir que en villas y asentamientos de la Capital viven 51.821 personas. Hemos averiguado que esa gente quiere comprar la tierra. Quiere ser propietaria de lo que está habitando. **Yo me llevé una sorpresa muy grande cuando me dijeron: ‘Nosotros queremos pagar, somos trabajadores; queremos pagar la luz, el agua, la infraestructura,’**”* (el subrayado es propio) (Página 12, 08-08-93). Como puede verse, no existía consenso respecto a las políticas de tierras de las villas de la Capital Federal. El título de un artículo

del suplemento económico de Clarín sintetizaba la situación: *“Desalojo a la Política de Vivienda”*, (Clarín, Suplemento Económico, 08-08-93).

**Para prevenir el posible rechazo de los vecinos de algún barrio ante la llegada de un numeroso contingente de “villeros”, se intentó hacer una propuesta que fraccionara a los trasladados en grupos (número que con el tiempo fue variando). Es decir, suficientemente grandes para mantener la “identidad” de su origen y suficientemente pequeños para evitar posibles rechazos de los vecinos de la ciudad.**

Esta visión de “integración” con el resto de los barrios de la ciudad, pero manteniendo grupos que sostengan la “identidad comunitaria”, se asemeja a las propuestas funcionalistas de la década del 60, donde se buscaba la “adaptación de los villeros” a la vida ciudadana. El primer supuesto (grupos chicos con identidad) no se correspondía con un estudio de la “identidad villera”, sino con una simple hipótesis sin sustento empírico. El segundo (grupos pequeños para evitar rechazos) estuvo también lejos de la realidad, ya que de ninguna forma pudo impedirse la protesta de vecinos de clase media, media baja y baja.

Algunos entrevistados manifestaron que los funcionarios que gestionaron la propuesta del Programa Arraigo de erradicar los sectores afectados a la autopista y radicar el resto, creyeron firmemente que contaban con el aval del Poder Ejecutivo Nacional (Carlos Menem) *“hasta las últimas consecuencias”*. Sin embargo, el Gobierno Nacional los abandonó y priorizó “el Proyecto Retiro” que implicaba la erradicación completa de la villa.

De este modo, **las dos propuestas del Arraigo –la de trasladar a un sector (el denominado Autopista) y la de radicar el resto– fracasaron: La primera suscitó protestas en todos los barrios que iban a recibir villeros, ampliamente documentadas en los medios de comunicación –que se analizarán posteriormente–, y los funcionarios tuvieron que volverse atrás. Según informes elaborados por miembros del Programa Arraigo y la opinión de los habitantes entrevistados de la Villa 31, estos últimos vivieron la situación como una humillación.**

**La segunda parte de la propuesta, es decir, la radicación del resto de la Villa 31 no afectado por la autopista, fue destruida por otro proyecto del propio Ejecutivo Nacional: el Proyecto Retiro (impulsado por el ex Ministro de Economía, Domingo Cavallo).**

En marzo de 1994 un informe interno del Programa Arraigo, cuyo objetivo era relevar la opinión de los villeros, señalaba:

\* Los vecinos se sentían **discriminados** por las manifestaciones de los vecinos de los eventuales lugares de destino (91%) y de éstos la mitad pensaba que esa situación podía ser un obstáculo para el traslado.

\* **Si bien el 80% conocía el Programa, solamente el 8% sabía de su propuesta.** En el imaginario de los pobladores, el **Programa se confundía con otras instancias del Estado nacional o municipal.** Esto muestra la consecuencia de la fragmentación de instituciones que toman el tema de la tierra y la falta de una buena comunicación e información entre los pobladores y los funcionarios de los programas.

\* En ese momento los entrevistados planteaban que el traslado estaba condicionado a los límites de la Capital Federal (porque allí tenían su inserción laboral o el potencial mercado de trabajo). Expresaron su preferencia por viviendas individuales (“casas”), “eventualmente departamentos, oponiéndose a la posibilidad de monoblocks”. Esto muestra el arrastre o permanencia de algunas reivindicaciones históricas (desde hacía varias décadas) de habitar en el radio de la Capital y el consenso entre los habitantes de los déficit de calidad de los conjuntos habitacionales hasta ese momento construidos (muchos conocidos porque allí se mudaron vecinos, parientes o incluso ellos mismos en algún momento).

\* En menor proporción, pero ante la incertidumbre de que se concretara dicho traslado, algunos entrevistados pensaban en diferentes alternativas, como la de irse a la casa de algún familiar, regresar a sus provincias o países de origen o instalarse en otras villas de emergencia, etc. Del informe “*se infiere un grado de movilidad importante de la población del barrio Autopista*”. Esto expresaba la desconfianza ante las propuestas estatales, amparándose en las opciones más factibles, como las redes de solidaridad familiar. A su vez, estas manifestaciones fueron tenidas en cuenta en las propuestas posteriores de descomprimir el conflicto.

\* El informe citado afirmaba además que: “*la mayoría de los entrevistados reflejan un bajo nivel de participación y un escaso conocimiento de las organizaciones barriales. Algunas personas identifican dichas organizaciones pero confieren un bajo nivel de representatividad a los actuales dirigentes, mientras que otros reconocen que son las personas que poseen mayor información en relación al traslado...*”. Aquí se ve una vez más las dificultades que se presentan para determinar –y peor aun, presuponer– la representatividad de las organizaciones, y el error de determinar una operatoria que implique la alta participación de todos los habitantes en las tareas, sin mecanismos acordes.

\*Por otra parte, los pobladores demandaron que los funcionarios del programa les proporcionaran información acerca de qué sucedería con ellos.

En sus conclusiones, el informe citado señalaba que “*La falta de una propuesta clara en relación al futuro mediano de cuál será la situación habitacional de las personas que habitan el barrio en el caso que se concrete la prosecución*”

*de la obra de la autopista, genera ansiedades, temores, escepticismo y falta de credibilidad en las diferentes instancias involucradas en el posible traslado. Fundamentalmente, se esperan definiciones a corto plazo*". Lo que sucedería después demostró que la opinión de los habitantes era la más acertada.

En mayo de 1994 el Programa Arraigo realizó una verificación censal, es decir, una comparación de los datos del censo de Hugo Haime de junio de 1993 en el sector denominado "bajo autopista", que mostró la movilidad territorial de los pobladores<sup>85</sup>. La variación fue la siguiente: de 596 familias censadas, 80 se retiraron y 9 no pudieron ser verificadas. Aparecieron 132 nuevas familias<sup>86</sup>. Esto dio un total de 648 familias residentes, con una movilidad de 32,2%. Detectaron errores en el censo de 1993 en relación a que en algunos censos se tomó como unidad la familia y en otros la vivienda. Más allá de los errores metodológicos, esta movilidad constituye una dificultad en propuestas de radicación que se implementan con lentitud. Para este caso, estos datos fueron finalmente utilizados para la erradicación<sup>87</sup>.

A partir de un pedido de informes del concejal del Bloque Demócrata Progresista Andrés Otto, la Comisión Municipal de la Vivienda respondió en diciembre de 1994 con firma del Arq. Carlos Alberto Oddone, Subsecretario Comisión Municipal de la Vivienda (Expte. 79377/MCBA/94) que con fecha 10 de diciembre de 1993 se había suscripto un **"Acta Compromiso" entre la Presidencia de la Nación** (Presidente de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales "Programa Arraigo", Secretario de Estado Arq. Miguel Ángel Lico) **y la Municipalidad de Buenos Aires** (intendente municipal Saúl Bouer) para conformar una **Unidad de Gestión Asociada "U.G.A."** con el objeto *"de liberar las tierras comprometidas en el trazado de la Autopista "Ribereña", en su enlace con la prolongación de la Av. 9 de Julio, implementando un proceso tendiente a la recuperación, integración urbana y solución habitacional para los habitantes de la "Villa de Emergencia N° 31" y "Sector Autopista" (...) "Las partes acuerdan que el P.R.U.S.(Programa de Reintegración Urbana y Social), deberá brindar una respuesta integral respecto de la vivienda y el desarrollo de las familias con la plena inserción de las mismas, promoviéndose a*

<sup>85</sup> Se considera movilidad territorial a la migración de habitantes de la villa a otras zonas de la ciudad u otros lugares, las mudanzas por cambios en la composición de la familia ya sea por separaciones, nuevas uniones, unión de alguno de los hijos, etc.

<sup>86</sup> Nuevos reemplazantes: 64, casas nuevas: 48, familias censadas que no aparecen en la base de datos: 19 y error en la base de datos (cambio de titular: 1).

<sup>87</sup> La cantidad de habitantes también es discutible. Algunos funcionarios de la CMV que se consultaron en el marco de este estudio tenían opiniones contrarias: uno opinó que "Arraigo" "sobrestimó" la población porque le convenía un mayor número para presionar. Según otro, tanto el censo de "Arraigo" como el de la CMV de 6 meses después estuvieron "correctamente realizados".

*través de la U.G.A. la planificación concertada de todos los emprendimientos a ejecutar”.*

Ese mismo documento despeja las dudas respecto a cuál fue el papel de cada una de las instancias en el fracasado proyecto de traslado de villeros en pequeños grupos: *“A tal efecto la M.C.B.A. se compromete a aportar las tierras de dominio municipal seleccionadas en base a su aptitud técnica para la operatoria, suscribiendo el correspondiente decreto de afectación “ad-referendum” del H.C.D., si así correspondiera. (...) Por su parte el “Programa Arraigo” se compromete a llevar a cabo gestiones para afectar con el mismo destino las tierras fiscales nacionales seleccionadas con igual criterio”* (el subrayado es propio). La responsabilidad era compartida. Meses más tarde ninguno de los dos organismos quería aceptarla.

Los predios seleccionados, cuyos detalles catastrales se detallan en el expediente, eran:

- 1) Conde entre Santos Dumont y Concepción Arenal
- 2) Av. Juan B. Alberdi, Pilar, Cafayate, Bragado
- 3) Av. Lisandro de la Torre entre Pilar y Tapalqué
- 4) Av. Larrazábal y Av. Gral Fco. de La Cruz
- 5) Av. Larrazábal y Av. Roca

La elección de los distintos terrenos, según el convenio celebrado entre la MCBA y Covimet (cláusula quinta, punto 5.1.), obedeció al criterio de que los predios se encontraran en las siguientes condiciones:

- a) Libres de ocupantes y/o intrusos.
- b) Libres de construcciones.
- c) Libres de cualquier otro tipo de afectación.
- d) Aptos a los efectos de construir viviendas.
- e) Carentes de inhibiciones.
- f) Con disposición de servicios esenciales.

A pesar de que no pudo lograrse entrevistar a representantes de la empresa Covimet, la respuesta al pedido de informes del citado concejal Otto muestra a las claras que el contrato incluía la construcción de viviendas: *“Para la primera etapa se previeron 800 viviendas con total de 58.853 m2 de superficie cubierta.*

(...) *El monto total de las obras es de \$ 25.597.579, con un precio de \$ 436 por m2. Precio estimado de venta: vivienda de 1 dormitorio (59,51m2) \$ 25.946, vivienda de 2 dormitorios (70,77 m2) \$ 30.856, viviendas de 3 dormitorios (89,97 m2) \$ 39.227, vivienda de 4 dormitorios (99,86 m2) \$ 43.539.*”

Respecto a la construcción de viviendas, la cláusula cuarta del convenio MCBA - Covimet establece: *“en virtud de la previsión contenida en el artículo 68 del convenio de reanudación de las obras celebrado el 7 de enero de 1991, ratificado por Decreto 8/91, se establece como ampliación del Tramo Norte, la construcción de 2.100 viviendas necesarias para la erradicación de la Villa de Emergencia N° 31.”*

No pudo detectarse si la empresa se encuentra en deuda por las viviendas que nunca construyó o si existió un cambio de contrato.

Un elemento a destacarse es que los predios seleccionados se encontraban en la zona sur de la ciudad, lo que implicaba reforzar los procesos de diferenciación socio-espacial norte-sur.

Si bien las autoridades nacionales y municipales eran del mismo partido político, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y el Programa Arraigo se posicionaron con distintos criterios frente al caso, que derivaron en enfrentamientos y finalmente en el retiro de dicho programa de la Villa 31. Un documento interno del Programa Arraigo (s/d) afirmaba que *“la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires mantiene un doble discurso, por un lado expectante al traslado propuesto por el Programa Arraigo y por otro atendiendo los reclamos por el Decreto 1.001, la permanencia de vecinos en el lugar o generando propuestas alternativas.”*

Cuando se sancionó la Ordenanza **47.665/94**, ante la inminencia de la necesidad de desocupar terrenos para la construcción de la autopista, el Programa Arraigo se alejó y calificó la norma de “mamarracho”. Cuando se desató el conflicto de enero de 1996, debido a las topadoras del intendente Jorge Domínguez volvió a aparecer este programa, ante el pedido de un sector de la villa, pero cumpliendo transitoriamente un papel de “mediador”.

Con relación a este programa, la Pastoral Social de la Iglesia<sup>88</sup> definió como un mérito el Decreto 1.001/90. Sin embargo, observó dificultades económicas (intereses de deuda altos, deuda en dólares en vez de en pesos, el costo de la tierra no tan bajo dada la inexistencia de infraestructura); sociales (la figura asociativa era problemática porque a veces la selección del Estado era arbitraria; de no cumplirse la entrega de lotes, las tierras pasaban al Estado; no estaban claros los gastos de escrituración; no se contemplaba el caso de los que no estaban en condiciones de pagar; las asociaciones cargaban con la responsabilidad de

<sup>88</sup> Informe denominado “Los pobres tienen derecho a vivir en Buenos Aires”, redactado en noviembre de 1994.



congelamiento del crecimiento de las villas, etc.); y de implementación (los tiempos políticos no coincidían con los tiempos reales de la gente, no se consensuaba, etc.). Se considera que estas críticas eran muy ajustadas y detectaban problemas a futuro centrales para los procesos de radicación, más allá del caso analizado.

Como puede verse, los habitantes de la Villa 31 quedaron atrapados entre las internas de la Comisión Municipal de la Vivienda y el Programa Arraigo. Finalmente, el Programa Arraigo se retiró de la disputa, la CMV quedó desprestigiada y el Concejo Deliberante jugó un rol conciliador con una propuesta de indemnización que depositaría el tema en el Ejecutivo municipal.

Sin embargo, para arribar a esta salida fue necesario que el conflicto se hiciera público, porque a partir de las propuestas del Programa Arraigo (en acuerdo con la CMV) se afectaban intereses que excedían el ámbito villero.

## **Guerra entre vecinos. Erradicar la erradicación**

Desde la recuperación de la democracia y hasta 2006, fue en la gestión de Saúl Bouer que la problemática villera estuvo más tiempo presente en los medios de comunicación. Esto debe agradecerse –o culparse– al Programa Arraigo con su idea de radicación de la Villa 31 erradicándola, y a la gestión municipal, que tenía destinada la zona para proyectos urbanos que no incluían la presencia de personas de bajos recursos.

La prensa tradujo como “Guerra de vecinos” y “Vecinos contra vecinos” el rechazo de los habitantes de distintos barrios de la ciudad a recibir a los villeros. El problema alcanzó prácticamente a toda la Capital y obligó la intervención del titular del Poder Ejecutivo Nacional, Carlos Menem. No fue la mejor propaganda para la política de villas.

El estudio de los artículos periodísticos de este período podría utilizarse para la construcción de las representaciones sociales y los prejuicios o estigmas entre clases o sectores; también permitiría comparar las distintas apreciaciones que hizo la prensa ante un mismo hecho. Pero esto excede el objetivo del presente trabajo, que lo que se propone es analizar el surgimiento del problema, su nudo y resolución, el rol de los distintos actores y sus disputas.

Los hechos desnudaban buena parte del entramado de intereses que la política de villas generó en ese momento, en particular respecto a la de Retiro, aunque la prensa no daba cuenta de todos los actores intervinientes.

**Debe destacarse que el caso involucró un espacio urbano que iba más allá de la traza de una autopista y se erigió como un debate ejemplar respecto a los derechos adquiridos por los villeros –luego de la aparición de**



**legislación que los amparaba— , pero que en la práctica establecía límites a la ubicación geográfica en la ciudad de estos habitantes.**

**La cuestión perturbaba el mayor proyecto urbano-inmobiliario de la ciudad de Buenos Aires. Para resolver esto, se apeló a soluciones que “afectaron” –por lo menos en el discurso– otros intereses anteriores como la valuación de las propiedades de algunos barrios, su “seguridad”, sus áreas verdes, etc. Es decir, los proyectos gubernamentales ampliaron con el conflicto el entramado de actores y sacudieron intereses, lo que se volvió en su contra. Como un juego de ajedrez, la movida de una pieza afectaba el funcionamiento de la ciudad y sus intereses.**

Por otra parte, los medios de comunicación y los dichos de los funcionarios del municipio generaron una fuerte confusión, que ayudó a instalar una idea equivocada del eje de la discusión. Por momentos se hablaba del sector “Autopista” como equivalente a la Villa 31. Es más, en los mismos sectores de gobierno se hablaba de erradicar toda la villa, cuando en realidad, al menos en un principio, estaban considerando sólo el sector afectado a las obras viales. Inclusive, un diario tituló numerosas veces utilizando la palabra “villas”<sup>89</sup> en general, dando una sensación de ambigüedad y distorsionando aún más la cuestión.

**En la gestión Bouer, la participación villera no era una metodología aceptada, pero tampoco lo era la consulta a vecinos de clase media o media baja. Es más, ni siquiera la información previa era considerada un mecanismo válido. Por el contrario, al igual que su sucesor, lo hechos se fueron presentando como “sorpresas”, “hechos consumados”, “decisiones tomadas” en un estilo de gestión en el que primaba el efectivismo.** Las palabras “consenso”, “consulta”, “comisión” aparecieron cuando el conflicto no podía manejarse y debía resolverse a la brevedad.

Conviene recordar que la gestión del intendente Grosso pareció comenzar favorablemente para los villeros en general y de Retiro en particular. Finalmente, los habitantes de barrios precarios se vieron desplazados de su espacio en la agenda gubernamental y, paralelamente, se privilegiaron en la agenda urbana otras decisiones sobre la ciudad. Pasaron de ser protagonistas a ser una variable de ajuste de otros proyectos.

Así el año 1994 dio lugar a otras voces de actores afectados. Un diario daba cuenta de la inquietud en un barrio de la Capital (Mataderos) que sorpresivamente tenía noticias de que recibiría villeros desalojados de Retiro: *“Según una fotocopia suministrada por los vecinos y que lleva el membrete de la Comisión Municipal de la Vivienda, el 25 de enero pasado se contrató a la empresa Covimet SA para que realice las obras, que empezaron el viernes a la mañana pero tuvieron que ser suspendidas ante la presión vecinal”* (Clarín, 30-01-94).

<sup>89</sup> El uso del plural no es ingenuo y responde a un posicionamiento ideológico.

Los vecinos amenazaron “*Casilla que pongan, casilla que vamos a quemar*” exageró Edna y para que no quedara dudas de su determinación, señaló los postes de hormigón que los vecinos derribaron el viernes por la noche para impedir que los obreros siguieran trabajando” (Clarín, 30-01-94).

Los vecinos de los barrios que tendrían que albergar a los villeros tampoco recibían información precisa y deberían enterarse qué pasaba por los medios o simplemente comenzaban a sospechar. Cuando supieron que se trataba de villeros estalló el conflicto en Mataderos y los vecinos sostenían: “*Por lo que pudimos averiguar la idea es mudar a cien familias de la villa de Retiro. Eso es una locura, esta es una zona netamente comercial sobre la Av. Juan B. Alberdi. No hay derecho a que los vecinos tengamos que soportar esto. Suena fuerte, pero ni yo ni nadie quiere a esa gente acá, y de solo pensarlo me siento insegura, dijo sin eufemismos la vecina Ema Varela (63)*” (Clarín, 30-01-94). Habían pasado en vano más de dos décadas desde que Ratier en 1972 describía los prejuicios hacia los villeros. Como vimos, la última dictadura militar había sembrado con éxito también sus estigmatizaciones para justificar sus desalojos.

A los pocos días el barrio de Colegiales se sumó al rechazo, adoptando medidas más fuertes como la toma de un predio<sup>90</sup>. En realidad todas estas reacciones partían sólo del rumor.

Algunos de los vecinos asumieron sus propios preconceptos “*otros, en cambio, reconocen que actúan llevados por el prejuicio de tener que convivir con los villeros. Silvia Montiel es una de las que admite su mala disposición: En nuestro barrio viven muchos policías y gente de la Fuerza Aérea. ¿Se imagina lo que sería la convivencia entre policías y ladrones?*” (Clarín, 03-02-94).

Los representantes legislativos se incorporaron a la cuestión, intercediendo por los vecinos e introduciéndose así apareció una fuerte confusión en diferentes lecturas políticas<sup>91</sup>. La oposición no iba a desperdiciar la oportunidad para interponer pedidos a la Justicia<sup>92</sup>.

Trascendieron los lugares elegidos para el traslado: “*La lista titulada Reintegración Urbana Villa 31, menciona los barrios de Barracas, Colegiales, Flores Sur, La Boca, Mataderos, Parque Patricios, Paternal, Saavedra, San*

<sup>90</sup> Los vecinos “... resolvieron ‘ocupar en forma pacífica’ un predio ubicado sobre la calle Conde, entre Santos Dumont y Concepción Arenal, para entorpecer el proyecto, atribuido a la Municipalidad, de construir allí viviendas donde serían trasladados los habitantes de la Villa 31” (Página 12, 03-02-94, con el título: “Solo para gente como uno”).

<sup>91</sup> “Dos concejales porteños presentaron ayer una demanda judicial en la que piden la medida de no innovar y cumplir con la ordenanza que declara plaza pública al predio de Colegiales” (La Nación, 03-02-94, con el título: “Los vecinos no quieren ser invadidos”).

<sup>92</sup> “Carlos Louzan y Humberto Bonanata, ambos de la UCR, recurrieron a la medida judicial por considerar que no se cumple con la ordenanza 44762/92, que declara que la manzana situada entre las calles Conde, Concepción Arenal, Santos Dumont y Alvarez Thomas debe ser afectada a espacio verde” (La Nación, 03-02-94).

**Telmo y Urquiza**, como lugares donde se construirán viviendas para la gente de asentamientos” (La Nación, 03-02-94).

Las disputas intragubernamentales explicaron las diferentes respuestas de los funcionarios. Nadie quería cargar con el costo político de la medida. Además, existieron problemas de comunicación con los vecinos de la ciudad “Lico insistió en la necesidad de ‘dejar en claro que la tarea del Plan Arraigo consiste en la reubicación de los asentamientos ilegales en todo el país sobre tierras fiscales nacionales (...) en tanto aclaró que también le corresponden a la intendencia algunas tareas ‘además de la de comunicar claramente a los vecinos de los barrios qué tipo de viviendas y cuántas personas se ubicarán en cada sitio, insistió –como seguimiento de las obras y el cronograma de adjudicaciones y de pagos de cuotas por las viviendas por construir ‘que está a cargo de la Comisión Municipal de la Vivienda’” (La Nación, 03-02-94).

Los vecinos se empezaron a organizar, y a protestar ruidosamente, tal como fue el caso de Colegiales<sup>93</sup>. Además de “ladrones”, los villeros fueron acusados de bajar **el valor de la propiedad** “Este señor Bouer (Saúl) debería pensar que si vienen los villeros nuestras propiedades pasarán a costar monedas, y esta es una zona residencial’, se quejó la mujer” (La Nación, 03-02-94). De esta forma se observa que la disputa no sólo fue por los prejuicios sociales, sino por la renta urbana, que se veía afectada por variables sociales.

Continuaron las imputaciones cruzadas y la Municipalidad respondió a las acusaciones del Programa Arraigo y “deslindó responsabilidades aclarando que el proyecto depende del Plan Arraigo y éste es de jurisdicción nacional” (La Nación, 03-02-94),

Al día siguiente (4 de febrero de 1994) el copete de una nota del diario La Nación mostró la decisión del gobierno nacional de enfrentar a los vecinos: “Firmeza: a pesar de las protestas vecinales, el presidente del Plan Arraigo confirmó la reubicación en 14 puntos de la Capital Federal.” (La Nación, 04-02-94, con título: Ratifican que será trasladada la Villa 31).

El **Presidente de la Nación se incorporó a la escena**, brindando apoyo político al proyecto: “El titular del Plan Arraigo, Miguel Ángel Lico, señaló que el presidente Carlos Menem ‘ratificó que los habitantes de la Villa 31 de Retiro serán trasladados a 14 puntos de la Capital Federal, entre ellos Colegiales’, donde los vecinos continúan su férrea oposición al proyecto” (La Nación, 04-02-94).

<sup>93</sup> “A dos días de iniciada la protesta por el presunto traslado de buena parte de los habitantes de la Villa 31 de Retiro a un descampado, los vecinos de Colegiales presentaron ayer una medida de no innovar ante la Justicia y adelantaron que el viernes “más vecinos abrazaremos lo que por ordenanza municipal debería convertirse en un espacio verde”. (Clarín, 03-02-94, con título: “Siguen subiendo la temperatura entre vecinos de Colegiales”).

Comenzaron a aparecer infinidad de informaciones contradictorias y aclaratorias.<sup>94</sup>

La oposición buscaba diferenciarse y apareció la palabra “guerra” “*otro edil, Raúl Fernández (Frente Grande) cuestionó la ‘inaceptable indiferencia municipal’ en el tema, que a su juicio ‘produjo una situación de guerra entre vecinos y acentuó actitudes de xenofobia que no pueden ser promovidas’*” (La Nación, 04-02-94).

**Como las apelaciones a la seguridad o la valuación de las propiedades no parecían detener el proceso, los vecinos iniciaron averiguaciones, descubrieron que en prácticamente todos los terrenos afectados existía una norma previa, y sobre esa base construyeron reivindicaciones. Más aún, el conflicto ayudó a presionar por solicitudes de mejora de la calidad de vida o a desempolvar proyectos olvidados. Así se pidieron hospitales, plazas, escuelas, infraestructura, etc.:** “*Pedimos que aquí se construya un Hospital Materno Infantil y una escuela, y si no es así que se mantenga la plaza, resumió Susana de Rechou. Y agregó: ‘ayer nos reunimos en la Municipalidad con autoridades del Plan Arraigo que de palabra nos aseguraron que las obras se suspenderán por 15 días, pero hasta que no den marcha atrás definitivamente, de aquí no nos vamos’*” (Clarín, 04-02-94 con título principal “Trasladarán a más de 10.000 personas de una villa de Retiro a 13 zonas de la Capital Federal”).

Algunos vecinos no querían quedar como “prejuiciosos” y preferían separar las aguas. Un vecino en una frase poco feliz hablaba de un espacio vital: “*No tenemos nada contra la gente de la Villa 31, pero mantener este espacio verde es vital para nosotros*” (Clarín, 04-02-94).

Se barajaron cifras y datos y... plazos: “*En la Villa 31 viven 2.075 familias de las cuales sólo alrededor de 800 tienen sus casas en el trazado de la autopista. Para ellos, si se cumple el plan, la fecha tope para su mudanza será el 31 de julio de este año*” (Clarín, 04-02-94).

**En algún momento del proceso la erradicación dejó de ser para un sector para abarcar toda la villa.** El presidente del Programa Arraigo hizo las críticas al Proyecto Retiro: “*Pero dos razones llevaron a que también se resolviese la liberación completa de las tierras de la villa. La primera es que en algún momento se pretenderá cumplir con el proyecto original de la autopista. El segundo motivo es que ‘decidimos que era una excelente excusa para que la villa desapareciera por completo’, explicó a Clarín Miguel Ángel Lico,*

<sup>94</sup> Por ejemplo: “*Sobre el mismo tema, los concejales porteños Alejandro Ruiz Laprida y Roberto Larrosa, ambos de la UCR, señalaron que ‘es una Comisión Municipal de la Vivienda la encargada de afectar los predios para el traslado de la villa 31’ y que ya fueron determinados dos predios que pertenecen al Parque de las Victorias, ubicado en la zona sur de la Capital Federal*” (La Nación, 04-02-94, con título: Ratifican que será trasladada la Villa 31).

*presidente del Plan Arraigo, cuya tarea es la reubicación de los asentamientos ilegales sobre terrenos fiscales” (Clarín, 04-02-94).*

Las ideas se reciclaron y **como recurrentemente sucede se quiso llevar a los villeros fuera de la Capital** y siguieron los rumores. Los habitantes de la Villa 31 comenzaron a opinar y algunos se propusieron como interlocutores: *“Pero la idea de Bouer también fue desechada cuando se conoció que los propios habitantes de la Villa 31 se negaban a mudarse hacia la provincia. A este dato se llegó a través de una encuesta realizada para el Plan Arraigo. El sondeo, además, indicaba que la ‘gente sí estaba dispuesta a abandonar la villa siempre y cuando fuera a algún lugar de la Capital Federal’, sostuvo Lico” (Clarín, 04-02-94).*

Lico dio más precisiones sobre el proyecto que nadie conocía fehacientemente. Explicó así el propósito de evitar el rechazo de los vecinos: *“Se trata de torres de tres pisos -alrededor de 14 metros de altura.(...) La decisión de no trasladar a todas las familias de la Villa 31 a un solo lugar de la Capital Federal se tomó en base a que queremos que en cada uno de los barrios se dé una reintegración a baja y media densidad’, explicó Lico, ‘Lo contrario generaría inconvenientes” (Clarín, 04-02-94).*

A su vez, el intendente afirmó: *“No es la primera vez y tal vez no será la última. La decisión de trasladar a los habitantes de la Villa 31 a terrenos de Colegiales, Villa Lugano y Mataderos –entre otras 13 zonas– bajó desde el gobierno nacional a la Municipalidad porteña y ahora, en la Comuna, comentan que ‘no podemos hacer nada’ frente a la protesta vecinal que se está cocinando en los barrios.” (Clarín, 04-02-94).*

Este hecho se relacionó con la falta de “autonomía” municipal en los proyectos: *“La falta de protagonismo del municipio en decisiones que toma el gobierno nacional y caen sobre la ciudad ya se vio, por ejemplo, cuando en setiembre el presidente Carlos Menem; y el ministro de Economía, Domingo Cavallo, anunciaron la intención de urbanizar el área de Retiro y, entre otras cosas, vender 90 ha.” (Clarín, 04-02-94).*

Se introdujo el valor de la tierra como determinante y se puso en juego la erradicación de toda la villa: *“En realidad, **la urbanización de Retiro y el negocio de la venta de buena parte de esas tierras es una de las causas que apresura el éxodo de los villeros. Es que a la Villa 31 se le ocurrió aparecer justo en el centro de las tierras que están destinadas a tener las cotizaciones más altas de la ciudad. La otra causa del traslado es que estorban el trazado de la autopista 9 de julio, en su tramo norte.** (El subrayado es propio) (Clarín, 04-02-94).*

*“Para Antonio Lezcano, coordinador de las 17 instituciones de la Villa 31 de Retiro, “a nosotros no nos quieren en ningún lado”, no solo en Colegiales*

y *Mataderos* sino en los barrios, y en seguida dice que la causa por la que los quieren mudar se debe a intereses económicos ‘porque en esta zona el metro cuadrado sale 30.000 dólares’” (Clarín, 04-02-94). El representante aclara que los villeros reivindicaron el Decreto 1.001/90: “Desencantado porque ‘el presidente Menem nos prometió por cadena nacional que el problema de Retiro iba a estar solucionado en la primavera de 1993 y todavía no se empezó a construir en ningún lado’, aclara que a ellos nadie los consultó y que ‘hay mucha gente en la villa que no está conforme con los traslados’” (Clarín, 04-02-94).

Se dieron descripciones más detalladas de quiénes eran y qué querían los habitantes en cuestión; esto ayudó a despejar el fantasma xenofóbico de que las villas estaban pobladas de extranjeros indocumentados y/o oportunistas<sup>95</sup>.

Para los villeros, los frentes se multiplicaban –los prejuicios, las internas políticas, su futuro–: “Según Lezcano “la gente tiene miedo de los que viven en la villa, pero no somos ladrones” y le echa parte de la culpa de ese sentimiento a que no se aclara que la villa no se trasladará en bloque, sino que unas cien familias irán a cada uno de los 13 lugares elegidos. “La verdad –dice– **estamos en medio de peloteo político y la gente de Plan Arraigo está dando demasiadas vueltas**” (el subrayado es propio) (Clarín, 04-02-94).

El día 5 de febrero de 1994 los periódicos mostraron que el intendente había decidido elevar su perfil y defender el proyecto: “No podemos ser insensibles. Cuando no levantamos viviendas nos acusan de ello y cuando lo hacemos, nos critican. Además, contemplaremos todas las necesidades de los vecinos y ayudaremos a la inserción de los habitantes de la villa en cada barrio” afirmó Bouer” (La Nación, 05-02-94).

Del justicialismo local surgieron nuevas propuestas, que apuntaban a calmar el conflicto e ir desarmando el proyecto.<sup>96</sup>

En la primera etapa del conflicto los medios mencionaron unos 16 actores diferentes: Covimet, vecinos de Mataderos, vecinos de Colegiales, concejales de la UCR, Programa Arraigo, Comisión Municipal de la Vivienda, Intendencia, intendente Saúl Bouer, Presidente de la Nación, concejales Frente Grande, habitantes de la Villa 31, gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Ministro de Economía Domingo Cavallo, Antonio Lezcano (coordinador de las 17

<sup>95</sup> “Mientras a los habitantes de los cinco barrios que conforman la villa -Autopista, YPF, Comunicaciones, Inmigrantes y Güemes- nadie les dijo cuándo comenzarán a ser mudados, una encuesta que encargó Hugo Aime el año pasado indica que el 54% de los habitantes tiene trabajo estable, el 39% trabajo regular y solo el 2% está desocupado. El resto son jubilados o amas de casa. **Contra lo que pudiera creerse el censo señaló que hay mayoría de argentinos (69%) y los extranjeros se dividen entre los que ya tienen radicación otorgada (un 21%) y los que todavía están con residencia pendiente (10%)**” (El subrayado es propio) (Clarín, 04-02-94).

<sup>96</sup> “García Moreno acompañó a su compañero de bancada Miguel Ángel Toma en un proyecto de resolución en el cual se pide a la Municipalidad la suspensión de las obras previstas en Colegiales, Mataderos y Villa Lugano, para la primera etapa del traslado de la Villa 31” (La Nación, 05-02-94).



instituciones de la Villa 31 de Retiro), Hugo Aime (consultor), diputados del PJ García Moreno y Miguel Ángel Toma.

Esto fue solo una parte visible del entramado que generaron las políticas de erradicación. La Capital Federal no estaba acostumbrada a recibir y menos aún a trasladar villeros en su interior, y el proyecto afectaba a un sector amplio de su población, dada la prevista redistribución de los villeros en grupos. Se generaron o salieron a la luz las alianzas políticas entre dirigentes de partidos políticos locales e incluso representantes de la legislatura nacional con organizaciones vecinales o directamente vecinos. A estos actores se sumaron los funcionarios de los poderes ejecutivos nacional y municipal, y los ejecutores de programas de incumbencia en el tema –como el Arraigo– y los diseñadores del Proyecto Retiro.

Ampliar de esta manera el entramado de “perjudicados” comprometía inevitablemente la política social que se pretendía encarar. De esta forma se dio marcha atrás y, como ya era tradicional en las políticas erradicadoras, los damnificados se acotaron solamente a los habitantes de la Villa 31. Así, adquirirían viabilidad los objetivos planteados.

## Comienza la lenta y fracasada negociación El consenso no es fácil

Los “vecinos” de la ciudad fueron escuchados y los funcionarios comenzaron a pensar en olvidar los traslados. El titular del Plan Arraigo, Miguel Ángel Lico, estaba dispuesto a reunirse con vecinos de Colegiales y dijo que “*si ellos tienen “razones técnicas de peso” existe la posibilidad de rever la decisión de trasladar a ese barrio a una parte de la Villa 31*” (La Nación, 05-02-94).

Aquellos que estigmatizaban a los villeros iban ganando la batalla: “*Oscar Agosti, presidente de la Sociedad de Fomento Nuevo Colegiales, destacó (...) no se trata de racismo, sino de la seguridad personal de los habitantes de este barrio. Todos sabemos lo que es vivir al lado de una villa, y también los viejos vecinos porque aquí estuvo la Villa Mitre*<sup>97</sup>. **Tenemos racismo contra la delincuencia, las malas costumbres y la vagancia**” (La Nación, 05-02-94). Es de notar el énfasis en este tipo de opiniones que realiza este diario, es decir la preocupación por la inseguridad asociada a los villeros y la defensa del patrimonio de los vecinos.

En un intento de eludir los costos políticos, el Programa Arraigo le echó las culpas a la Municipalidad intentando separar lo “técnico”, de lo “político”, como si tal escisión fuera posible: “*lo nuestro es asistencia técnica, pero la*

<sup>97</sup> Recordemos que la Villa Mitre fue erradicada en la última dictadura militar

*decisión política del traslado o no de la villa la tiene la Municipalidad*” (Clarín, 05-02-94).

Intervino la Justicia. En la disputa simbólica, los vecinos desplegaron diferentes estrategias: *“Las obras para el traslado de la Villa 31 a un espacio abierto en Colegiales quedaron suspendidas por 15 días por decisión del Juez Juan Carlos Vera Ocampo. Argumento: escuchar las distintas posiciones. Un compás de espera matizado por el vecindario en un lugar con un **abrazo gigantesco** que los unió simbólicamente en su lucha por evitar que se materializara el proyecto oficial. **Plantaron árboles y flores** como expresión de esperanza”* (La Prensa, 05-02-94). Merece destacarse que en la Ciudad de Buenos Aires buena parte de las decisiones gubernamentales pasan por el tamiz de la Justicia, ya que los vecinos o los funcionarios suelen adoptar como estrategia este camino, que en primer lugar modifica los tiempos técnicos y políticos de las decisiones.

La interna del partido gobernante no excluyó al Parlamento. El Concejo Deliberante reclamó su lugar<sup>98</sup> y el problema fue debatido en el recinto (diarios del día 06-02-94): *“El proyecto oficial de despejar el área de Retiro quedó formalmente congelado anoche cuando tras cinco horas de arduas negociaciones, el Concejo Deliberante aprobó por unanimidad **“dejar sin efecto”** y sin plazo el traslado de la Villa 31 a diferentes barrios de la Capital Federal”* (Página 12, 06-02-94).

Por su parte, el intendente Saúl Bouer insistió con el proyecto cuando el Programa Arraigo ya lo había dejado de lado en su forma original.<sup>99</sup>

La salida del conflicto comenzó a tomar forma a partir del intento de consensuar al interior del gobierno. Para esto se creó una comisión *“que por presiones de la oposición contemplaba incluso la posible radicación de los pobladores en cuestión”* (Página 12, 06-02-94).

Los vecinos y los villeros desconfiaron y consecuentemente siguieron de cerca el debate. Paradójicamente, sus intereses sectoriales los unieron en el propósito de **erradicar la erradicación**. *“La resolución, **festejada por los vecinos de la villa y de los distintos barrios porteños elegidos para la mudanza, que coparon las gradas del recinto, hace peligrar la continuación de la autopista 9 de Julio Norte impulsada por el gobierno nacional y el Proyecto Área Retiro. Con esta ordenanza ha quedado demostrado que, cuando el pueblo se pone***

<sup>98</sup> *“Antes de ser puesto en marcha añadió el concejal- (Arellano, socialista) esas medidas debieron ser tratadas por el Concejo”, al tiempo que recordó que “existen lugares de ubicación, como el predio del ex hospital Salaberry, que ya en 1910 fue cedido para que allí se erigiese un centro de salud”* (La Prensa, 05-02-94).

<sup>99</sup> *“Durante la jornada se habían entrecruzado las declaraciones del diputado Miguel Toma -abogaba por la decisión adoptada- y las del intendente Saúl Bouer, quien confirmó la ejecución del Plan Arraigo de traslado de ocupantes de villas a 800 nuevas viviendas en un plazo de hasta 180 días”* (La Prensa, 05-02-94).



*firme, puede. Si la dictadura no nos pudo sacar de Retiro, menos lo hará un gobierno democrático, por más que se crea el dueño de la estancia”, dijo con júbilo Juan Cymes, fundador del Movimiento de Villas y Barrios Carenciados” (Página 12, 06-02-94).*

No siempre el texto de las normas es fruto del consenso. La oposición dejó de lado alguna de sus posturas pero logró introducir otras como la posibilidad de seguir estudiando la radicación: *“El oficialismo trató de eliminar del texto, infructuosamente, la posibilidad de estudiar “la radicación” de los habitantes de la villa en el terreno donde hoy tienen construidas sus casitas” (Página 12, 06-02-94).*

Los vecinos siguieron movilizados e insistieron con sus reivindicaciones, que si bien surgieron durante el conflicto, iban más allá de la cuestión de los villeros<sup>100</sup>. Esta situación es habitual en la construcción de demandas sociales, tras el rechazo a una medida se genera el caldo propicio para la emergencia de reclamos por medio de la organización que surgió para elaborar el rechazo a las acciones gubernamentales.

En una carta de lectores vecinos de Colegiales explicaron más detalladamente su razonamiento y las “desventajas” de la cercanía de los villeros: *“Durante muchos años (décadas de los años 50, 60 y 70) un sector de Colegiales padeció de este tipo de asentamiento. Ello implicó un estancamiento total de la zona y una convivencia de triste recuerdo para la población tradicional y **legalmente afincada** en la misma. Los valores de los inmuebles quedaron deprimidos (...) No carecemos de sensibilidad social, pero nos asiste el derecho de clamar por la preservación de nuestros patrimonios y de la forma de convivencia progresista que logramos alcanzar” (La Nación, 06-02-94).* De esta forma, se genera un consenso de que los vecinos pueden reclamar cuando se generan minusvalías en el monto de las propiedades, pero no existen mecanismos para captar las plusvalías de las decisiones gubernamentales, tales como la construcción o ampliación de autopistas.

A los pocos días (periódicos del 09-02-94), los villeros también se expresaron sobre sus vidas y sus razones. Por ejemplo: *“Los Prieto sobrevivieron a los desalojos compulsivos de los 70 y ahora se oponen al traslado de los habitantes de la villa a otras zonas de la Capital Federal “porque en mayo de 1990 el presidente Menem firmó el decreto 1.001 por el que nos daban estas tierras, donde iban a construirse departamentos. En la Casa de Gobierno el Presidente nos dijo: “Hoy hace 200 años que los patriotas lucharon por sus tierras y hace 40 años que ustedes luchan por las suyas. Hoy con esta firma,*

<sup>100</sup> *“No tenemos nada contra esa gente pero queremos que en el terreno donde antes se encontraba el Hospital Salaberry se construya una escuela y un materno infantil, como estaba programado, argumentó indignado Tomás Antonio Reyes (40), vecino de la zona” (Clarín, 06-02-94).*

*ustedes serán dueños de la tierra en la que viven.” Después se borró con el codo. (...) Queremos saber qué pasó con la promesa de Menem” (Página 12, 09-02-94).*

Se sumaron las protestas en otros barrios, como Lugano<sup>101</sup> o nuevamente Colegiales, donde prendieron velas o linternas<sup>102</sup>. Paralelamente, se producía una *“ruidosa protesta en Mataderos contra la reubicación de la Villa 31”* (La Nación, 09-02-94).

Se intentó nuevamente lograr que el apoyo político del Presidente le diera más firmeza al proyecto, así como circunscribir el conflicto a Colegiales para seguir con lo originalmente planteado<sup>103</sup>. El Programa Arraigo salió a asumir algunos errores, pero intentando desligarse de los problemas mayores: *“Mario Sabugo, asesor del Plan Arraigo, aseguró que “Descubrimos la supuesta existencia de la ordenanza recién ahora”, explicó, dejando entrever su extrañeza por no haberla encontrado antes, cuando evaluaban si el terreno era o no el apropiado (...) Extraoficialmente, fuentes del Plan Arraigo dijeron a Clarín que si la ordenanza hubiera existido nunca se hubiera pensado en trasladar a los habitantes de la Villa 31 a un predio que legalmente estuviera destinado a ser una plaza. Además, Sabugo aseguró que si bien el lugar estaría considerado como plaza pública, está incluido en el distrito U20 de planificación urbana, donde se permite construir. “Aparte, aunque no consta que haya sido vetada, la ordenanza no está aprobada por el Poder Ejecutivo ni publicada en el Boletín”.* (Clarín, 09-02-94).

Se realizaban debates públicos, que incluían a los medios gráficos, entre oficialismo y oposición<sup>104</sup>.

<sup>101</sup> *“Vecino recuerde que el valor de su vivienda bajó un 50 por ciento desde hace diez días, considere lo que puede llegar a valer si traen a la gente de la Villa Retiro, decía una de las vecinas a través del altoparlante que acompañó la protesta” (En Mataderos) (...) El rechazo al posible traslado de habitantes de la Villa 31-Retiro también se puso de manifiesto en las últimas horas de la tarde de ayer entre el vecindario de Lugano”* (La Prensa, 09.02.94 con título: “Cuando los barrios protestan”).

<sup>102</sup> *“La singular protesta que será protagonizada por vecinos de la zona portando velas o linternas pretende “acercarles luz a la justicia para que ese lugar siga siendo una plaza”, comentaron a La Prensa integrantes de la Comisión Barrio Plaza Colegiales”* (La Prensa, 09-02-94 con título: “Cuando los barrios protestan”).

<sup>103</sup> *“Según trascendió ayer, pese a la declaración judicial de “no innovar”, el presidente Carlos Menem ratificó a fondo la operatoria del Plan Arraigo y dio precisas instrucciones al intendente Saúl Bouer para que resuelva el problema del barrio de Colegiales, y para que se siga adelante con el programa.”* (Clarín, 09-02-94 con título: “Ordenan parar las obras donde iban a mudar parte de una villa”).

<sup>104</sup> Jozami, concejal del Frente Grande dijo que: *“Las consecuencias de este no gobierno de la ciudad son las que vemos. El derecho a la vivienda se opone absurdamente a la defensa de los espacios verdes y Buenos Aires parece menos una ciudad que una suma de barrios con sus propios intereses. Valorando la negativa experiencia del asentamiento de los pobladores del Albergue Warnes, los funcionarios del Plan Arraigo sugirieron que esta vez se dispersaran en distintos puntos de la ciudad grupos de un menor número de familias. Así se evitarían problemas de infraestructura y se facilitaría la integración social de los trasladados. El argumento parece razonable, pero en cualquier caso la aceptación del plan exigiría*

A principios de febrero de 1994 (11-02-94) los diarios hablaron de un sorpresivo operativo policial en la Villa 31. Algunas estrategias del **gobierno eran similares a las del último gobierno militar, entre ellas, la de “desaliento”, que consistía en hacer lo más molesta posible la vida de los villeros. La utilización de la policía contribuía a consolidar el prejuicio sobre los villeros, que se resistían a ser expulsados de sus viviendas para construir una autopista necesaria para todos los habitantes de la ciudad. La disputa aparecía así como un conflicto entre intereses generales (autopista) y sectoriales (villeros).**

El copete del diario Clarín sintetizaba: *“Carros de asalto, helicópteros, perros y patrulleros acompañaron ayer unos 60 efectivos policiales (mientras que el Página 12 de la misma fecha indicó 500) que realizaron un inesperado operativo en la Villa 31 de Retiro. El procedimiento se produjo en el mismo momento en que la villa es objeto de una polémica por la decisión oficial de trasladar a sus habitantes a trece zonas de la Capital Federal”* (Clarín, 11-02-94).

La Policía Federal informó que el operativo fue *“a pedido de los vecinos, para brindar seguridad al barrio. Entre los vecinos, en cambio, no hubo ninguno que pudiera avalar la teoría de que la Policía fue llamada por ellos. Al concluir el procedimiento, la Policía solo se llevó a siete personas detenidas por vagancia o falta de documentación (...) El comisario Guillermo Trotta, señaló que la orden (...) no tiene ningún tipo de relación, ni tiene por qué tenerla, con el traslado de los habitantes de la villa”* (Clarín, 11-02-94). Los habitantes, sin embargo, veían como objetivo la intimidación<sup>105</sup>.

Hasta el concejal de la UCEDÉ Crespo Campos, que días después se referiría a “los privilegios de ser villero” (La Prensa, 14-02-94)<sup>106</sup>, denunciaba: *“Buscan amedrentar. Es claro que hace rato que vienen pensando cómo sacar la villa de ahí: o la hacen salir por la presencia de elementos de izquierda o con el pretexto de la autopista”* (Página 12, 11-02-94, con título: Rastrillaje sobre el terreno).

---

*dos supuestos que no se han cumplido: el consenso sobre los motivos por los que se erradica la Villa 31 y una amplia y democrática discusión para definir las nuevas radicaciones.”* (Clarín, 10-02-94 Nota de opinión “Hay un nuevo tipo de conflicto urbano, que parece mezclar legítima defensa del espacio propio con intentos de discriminación social”. Vecinos contra vecinos).

<sup>105</sup> *“Para Rigoberto, un obrero de la construcción, las cosas son más graves: “No aceptamos estos operativos porque no se justifican, porque no hicimos nada. Con esto lo que buscan es que la gente termine por cansarse y se mande a mudar, no a otro barrio, sino de nuevo a la calle”* (Clarín, 11-02-94). O *“trata de una campaña de intimidación para que acepten sin condiciones la mudanza de sus viviendas a algún otro barrio y algunos aseguran que ellos habían pedido protección policial contra las intimidaciones de los vecinos de Lugano”* (Página 12, 11-02-94).

<sup>106</sup> *“Ser villero tiene sus privilegios”* (La Prensa, 14-02-94).

Nuevamente se recurrió al argumento de los inmigrantes ilegales<sup>107</sup>.

El concejal de la UCEDÉ Julio Crespo Campos, quien avisó sobre la presencia de la policía en la villa, también denunció los supuestos fines inmobiliarios del Proyecto Retiro y vinculó la erradicación con éste: *“estimó que para construir la autopista sólo hay que desalojar a 800 familias del terraplén que ocupará la vía rápida. Pareciera que se está utilizando políticamente la necesidad de la autopista para desalojar toda la villa y vender los terrenos que son muy costosos, tal como lo propone el controvertido Proyecto Retiro, concluyó”*. También denunció que: *“nueve de los catorce predios seleccionados por el Programa Arraigo para trasladar la Villa 31 tienen normas urbanísticas que impiden las construcciones de nuevos barrios”* (La Prensa, 11-02-94 con título: *“Vasto operativo policial en la Villa 31 de Retiro”*). Por su parte, Miguel Alborte, presidente de la Comisión Vecinal de la Villa, consideró que: *“si bien es bueno que la policía controle la seguridad dentro del barrio, consideramos que este operativo es intimidatorio por el despliegue de fuerzas con armas largas y perros”* (La Prensa, 11-02-94).

Los vecinos de la villa contrapropusieron quedarse en Retiro y sostuvieron que esto era viable<sup>108</sup>.

Al poco tiempo los diarios dieron cuenta de la negociación, que por ese entonces sólo quedaba en palabras. Estaban expectantes los ciudadanos “damnificados” y un contingente de villeros. Los vecinos de Colegiales recurrieron a la Justicia. Los villeros también amenazaron con llevar a los tribunales el cumplimiento del Decreto 1.001/90<sup>109</sup>.

Aparecieron diferentes respuestas para los vecinos de Colegiales y para los habitantes de la Villa 31. Es decir, se escucharon los reclamos de los vecinos “legales” y se insistió con la erradicación de los “ilegales”: *“En forma definitiva el gobierno desestimó ayer el traslado de la villa ubicada en Retiro a Colegiales. La decisión salió del despacho de Eduardo Bauzá, quien reunió al mediodía a varios pesos pesados del gobierno, alertado por la decisión de los vecinos de la Villa 31 de iniciar juicio por su traslado ilegal. Después de 4 horas, el secretario general anunció el paso atrás, pero según fuentes seguras la decisión de trasladar la villa sigue en pie”* (Página 12, 13-02-94).

<sup>107</sup> *“Según aseguraron fuentes del Ministerio del Interior, los procedimientos policiales de ayer en la Villa 31, obedecieron a la política de migraciones, ya que en el lugar afirman residen muchos indocumentados provenientes de países limítrofes”* (La Prensa, 11-02-94).

<sup>108</sup> *“Alborte expresó que la comisión que lidera propone construir las viviendas del Plan Arraigo planeadas para otros barrios, en terrenos de la villa, dejando lugar para la autopista Buenos Aires-La Plata, que será construida sobre un terraplén que la cruzará por el medio”* (La Prensa, 11-02-94).

<sup>109</sup> El 13-02-94 Página 12 titulaba su tapa *“Marcha atrás. El gobierno anuló el traslado de la Villa 31 a Colegiales”*.

Los villeros expresaron su rechazo y *“en la Villa 31 de Retiro los ánimos siguieron caldeados como siempre. Félix Alborte uno de los presidentes de la Comisión Vecinal fue el encargado de expresar el rechazo: “Acá no necesitamos ningún consenso para trasladar nada. Lo único posible es que nos den la radicación definitiva”, señaló. Sumando un escalón al rechazo de los dirigentes barriales a la intención oficial de dejar a Retiro sin villa, sostuvo que “nos vamos a quedar acá, porque hay suficiente espacio para solucionar la superpoblación. Hay muchos terrenos del Estado que ocupan las multinacionales portuarias. Y además la autopista no afecta los terrenos de la villa, como dice (el titular del Plan Arraigo, Miguel Ángel) Lico”*. (Página 12, 13-02-94). Estos dichos muestran la batalla discursiva entre los paradigmas de la radicación y la erradicación, ya que ninguno de los dos estaba aún legitimado para la sociedad local, y se apela entonces a los antecedentes técnicos para una u otra medida. Lo que se oculta es que la decisión de la ubicación de la autopista no responde a un determinismo geográfico, sino a una decisión política. Por otra parte, el dirigente villero está en lo cierto cuando indica que el Estado da en concesión terrenos fiscales a otros agentes. De hecho en los predios de la villa se otorgó una concesión para fines logísticos de una empresa de transporte automotor. Por otra parte, ese mismo dirigente estaba despejando dudas sobre otro argumento utilizado para la erradicación, pero ya no por necesidades de intereses generales de la ciudad sino por fines humanitarios, la falta de espacio para las familias que habitan la villa. Sin embargo, desconocía o, mejor, quería desconocer que el proyecto de la autopista claramente afectaba los terrenos del barrio.

Hubo justificaciones a los “errores” cometidos y se aclaró que la Ordenanza 44.762/90 que establecía la plaza en Colegiales estaba mal porque eran terrenos del Estado Nacional y nunca debió salir<sup>110</sup>. Esta situación muestra a su vez, un claro desorden catastral, y la necesidad de un plan para toda la ciudad, tarea que parece no resultar fácil por los avatares del Plan Urbano Ambiental.

La Nación destacó el reconocimiento del “error”, e hizo referencia a la *“algarabía”*: *“Los vecinos de Colegiales celebraron durante todo el día la decisión de anular el traslado de parte de la Villa 31 a ese barrio. Por la noche, festejaron con un asado en el predio donde se ubicará la plaza”* (La Nación, 13-02-.94).

Los titulares de Clarín del 13-02-94 fueron los siguientes: *“Los villeros y los que no los quieren frente a frente. Clarín sentó a una misma mesa a gente de la villa de Retiro y a vecinos de Colegiales, Mataderos y Lugano que no quieren recibirlos. Entre los argumentos de unos y otros se mezclan palabras*

<sup>110</sup> *“La propuso un concejal peronista en la época de Grosso y nadie se dio cuenta, ni nosotros, ni los radicales, ni el Poder Ejecutivo municipal, de que no era un terreno municipal”* (Página 12, 13-02-94. Titular -toda la página- “Marcha atrás. El gobierno anuló el traslado de la Villa 31 a Colegiales).

*como racismo, solidaridad, miedo, droga y robo*". El artículo se preguntaba *¿quién les teme a los villeros?* titulaba: *Casi todos se quieren mudar*, y daba cuenta de diferentes opiniones dentro de la villa, ya que no todos querían quedarse ni todos querían irse. A su vez, se desautorizó la palabra de los dirigentes. Se volvió a recurrir a encuestas para evaluar la situación: *"Según los censos oficiales, la gran mayoría de los habitantes de la Villa 31 no tiene objeciones en mudarse a las casas que se construirán en otros puntos de la ciudad. Aunque varias entidades que funcionan en los cinco barrios internos del asentamiento se adjudican la representatividad de la gente, Clarín pudo constatar que el liderazgo de los dirigentes es relativo y tiende a desaparecer a la hora de tomar decisiones individuales trascendentes como la de un probable traslado"* (Clarín, 13-02-94). Si bien las opiniones en la villa eran diversas, como lo fueron con el correr de los años, se puede desconfiar de las encuestas, porque depende de cómo se presenten las opciones. Por otra parte, depende de cómo se construye el imaginario de posibilidades, en los medios de comunicación se establece que no tienen opciones y que no tienen capacidad de decidir, con lo cual la opción menos favorable es una vivienda dentro del distrito. Por otra parte, la representatividad de los dirigentes se encuentra minada por la poca capacidad de decisión de éstos y, por lo tanto, la confianza que se establece con los vecinos es débil. Algunos mantienen las consignas históricas de resistencia a la erradicación y otros son más proclives a la negociación, que nunca es establecida en términos claros.

Otro subtítulo se refería al "Decreto incumplido", y recordaba el compromiso del Decreto 1.001/90 *"que autorizaba al Estado Nacional a venderle los terrenos fiscales donde se formaron las villas a sus "actuales ocupantes"*. Mientras, tanto, los villeros afirmaron rotundamente: *"El Estado está obligado a vendernos las tierras"* (Clarín, 13-02-94). Entonces los medios reflejaban los incumplimientos del Estado respecto a los villeros en cuanto a sus planes de infraestructura y de transformación de cada uno de los barrios. Sin duda, el Estado Nacional y el local habían incurrido en recurrentes contradicciones.

Se hicieron aclaraciones dirigidas a los villeros sobre las prioridades en el uso del suelo urbano. La nota decía: *"Para el director del Plan Arraigo, Miguel Lico, "el decreto tenía validez si no se seguía la autopista, que afectará el 87% de la villa. Según Lico, no hay un inconveniente legal, porque **bastaría con otro decreto que anule los alcances del 1.001 para la Villa 31**"* (Clarín, 13-02-94). El discurso de Lico supedita el cumplimiento de los derechos a los avatares de los planes urbanos y deja en un limbo a los asentamientos y sus vecinos. Expresa un estilo de gestión discrecional.

El artículo concluía mostrando las contradicciones y conflictos planteados: *"Mientras, el círculo no cierra: los vecinos de los barrios no quieren a los*



**villeros. Los que quieren quedarse en Retiro no logran que el Gobierno dé marcha atrás con el proyecto. Y los que quieren irse de la villa chocan contra la oposición de Mataderos, Lugano y Colegiales**” (Clarín, 13-02-94). Esta frase muestra el dilema de los intereses en conflicto y las dificultades por el uso del espacio urbano en la ciudad.

El conflicto se politizó a nivel partidario y la oposición no podía dejar pasar la oportunidad para plantear sus críticas e inclusive llegó hasta la necesidad de que el Presidente de la Nación fijara posición. El debate se pobló de ironías que implicaban posicionamientos de clase social: *“El concejal metropolitano Julio Crespo Campo (UCEDÉ) le respondió al presidente Carlos Menem, en relación al problema de la Villa 31 de Retiro, que “si tanto le preocupa la situación, ordene que la trasladen a la cancha de golf de la Quinta presidencial de Olivos”* (La Prensa, 14-02-94).

Por otra parte, la posición ideológica del edil mostraba nuevamente la dicotomía “legales” e “ilegales”, y apoyaba la opinión gubernamental de trasladar a la villa, pero sin compensaciones: *“El edil sostiene que en la Capital Federal, “los únicos privilegiados son los villeros y todo ocupante ilegal que ha intrusado casas, departamentos o terrenos”. Aclaró que “los ciudadanos de segunda son los propietarios que pagan sus impuestos, los inquilinos que pagan alquiler, los trabajadores legales que pagan sus aportes y las 400.000 personas que viven en los inquilinatos sin ayuda del Estado”* (La Prensa, 14-02-94)<sup>111</sup>. Intenta construir una imagen de los villeros como aquellos que eligen este espacio urbano para habitar por especulación y no por necesidad. La imagen del pago de impuestos es recurrente e impide ver que la estructura tributaria argentina, y más aún la local, son regresivas y que los principales impuestos son los que gravan el consumo de bienes cotidianos. Por otra parte, iguala contribuyentes a ciudadanos, negando la ciudadanía a todos aquellos que no aportan impuestos inmobiliarios (en sentido estricto, los inquilinos tampoco lo hacen). Por otra parte, identifica a villeros como aquellos que no tienen empleo en blanco, cuando una parte de ellos lo tiene. Es decir, asume en los villeros todas las situaciones por fuera de la legalidad y por lo tanto deslegitima cualquier intervención social del Estado hacia ellos.

El diario La Nación mostraba el nivel de resolución del problema: **“Incertidumbre: las declaraciones del concejal Pacheco reavivaron la discusión del**

<sup>111</sup> Los “privilegios” a los que se refería serían: *“acceder a la propiedad, protegidos por el gobierno de turno, luego de intrusarla”*. Agregó que tampoco: *“pagan la electricidad, ya que se cuelgan y la roban y ahora, con los medidores comunitarios, toda la sociedad les pagará la luz.(...)Tampoco pagan los impuestos municipales y nacionales, ni hacen los aportes previsionales, ya que trabajan en negro”*, dijo, agregando que el gobierno *“les pone” escuelas, salas de primeros auxilios y asistencia social “y eso lo pagamos todos”* (La Prensa, 14-02-94). Sus palabras recuerdan a las del intendente Cacciatore con su dicho de “merecer la ciudad”...

*traslado a otros barrios porteños; los ediles tratarán mañana el tema en sesión especial” (La Nación, 14-02-94).*

**La ciudad había entrado en pánico**, “no podía dormir tranquila” porque en cualquier momento llevarían villeros a otros barrios. Todos querían estar seguros de que no se los tocaría a ellos: *“Por su parte, el edil radical Eduardo Pacheco, manifestó ayer su intención de pedir a las autoridades la suspensión de todos los proyectos de traslado. En declaraciones a Radio América aseguró que “quieren llevarla a dos descampados debajo de la autopista, uno en la calle Osvaldo Cruz y el otro en la calle Samperio”.* (La Nación, 14-02-94).

También los villeros estaban cansados del manipuleo de tantas versiones en tan pocos días y pensaban renovar sus estrategias, que pasarían a ser más que declaraciones, pasando a la vía judicial<sup>112</sup>.

**En el gobierno nadie sabía qué hacer con la villa y en el mismo día aparecieron decisiones diferentes:** *“Pese a que por la mañana el gobierno había ratificado la erradicación de la villa 31, por la tarde en el Concejo Deliberante se acordó suspenderla hasta tanto no se expidan comisiones que incluirán a los vecinos.”* (Página 12, 15-02-94).

Además de la autopista, en el debate se había introducido la cuestión que más jaqueaba la radicación, el Proyecto Retiro. El asesor inmobiliario de dicho proyecto respondió en una entrevista que *“esos terrenos deben quedar libres”* (Página 12, 15-02-94).

El titular de Clarín anunciaba: *“El gobierno seguirá adelante con la mudanza de la Villa 31. Hizo saber además, que las obras de la autopista que pasa sobre la villa de Retiro no se detendrán. Pero anuncia la búsqueda de consenso entre los vecinos. La idea es evitar que crezca el conflicto en un año de elecciones”.* El gobierno no cerraba la posibilidad de la erradicación dentro de la Capital: *“Estudiarán los casos de Lugano y Mataderos”* (Clarín, 15-02-94).

Como indica el copete, lo que tenían pensado era cambiar la metodología: *“Ahora el gobierno dice que va a consensuar el traslado de la Villa 31, pero que continuará con el plan de erradicación que impensadamente intranquilizó el clima social en la Capital. La decisión de oxigenar el conflicto fue ratificada ayer en una reunión en la Casa de Gobierno, en la que legisladores peronistas coincidieron en criticar la forma inconsulta en que se empezaron los trabajos, mientras representantes de la Municipalidad y del Plan Arraigo se echaron las culpas mutuamente”* (Clarín, 15-02-94).

<sup>112</sup> *“Según trascendió, quienes viven en la villa mostraron su disconformidad por el tratamiento que se dio al tema de la erradicación, al mismo tiempo que se baraja la posibilidad de iniciar acciones legales amparadas en el decreto 1.001 del Poder Ejecutivo Nacional, sancionado en 1990”* (La Nación, 14-02-94).



Para insistir había que descomprimir las presiones, es decir, como decía un subtítulo: “Desacelerar por un tiempo” (Clarín 15-02-94).

Los días pasaban y se acercaba el momento de elegir convencionales constituyentes para discutir por primera vez la autonomía de la ciudad y “*la propuesta del Gobierno de acordar con los vecinos el polémico traslado de la Villa de Retiro tiene un perfume electoral: la idea es bajar los decibeles de las protestas barriales y despejar cualquier frente de tormenta que reste votos para la elección de convencionales constituyentes del 10 de abril*” (Clarín 15-02-94).

La nota mencionaba algunos razonamientos y temores del gobierno que a su vez caracterizaban el conflicto: “*Según los dirigentes más lúcidos del peronismo, hubo dos razones para cambiar: en primer lugar, se dieron cuenta de que el conflicto se les iba de las manos: “fue una reacción capilar, genuina, de los vecinos, liderada por asociaciones vecinales”, comentaba ayer un diputado que todavía recorre las callecitas de su barrio. Para el oficialismo, la Capital es la vidriera política del país*” (Clarín 15-02-94).

El reparto de culpas continuaba; “*Lico –muy enojado e irónico– señaló que todo el problema apareció porque los funcionarios municipales había sido “muy eficientes” a la hora de mandar las cuadrillas de obreros para iniciar las obras antes de que los vecinos de los barrios fueran informados. Klas (subsecretario de gobierno municipal) por su parte, afirmó que la Municipalidad solamente se había limitado a mandar un listado con los lugares posibles de localización y todo había sido decidido por el Plan Arraigo (...). Según afirmó el diputado García Moreno (el autor del pedido de no innovar en Colegiales), Bouer había puesto a disposición del Plan Arraigo el predio de Cafayate y Alberdi, en Mataderos, sin darse cuenta que el 9 de diciembre de 1993 había firmado con la empresa José R. Mercado un convenio para que esa firma apadrinara una plaza en ese terreno.*” (Clarín 15-02-94).

Se fueron descartando los otros predios posibles<sup>113</sup>. El tema siguió candente y se insistió con el consenso para calmar los miedos y la asunción del tema por el HCD.

En las altas esferas del gobierno nacional<sup>114</sup>, Carlos Corach, Ministro del Interior, admitió: “*la directiva de no mudar la Villa 31 partió directamente*

<sup>113</sup> “*Además, existe una ordenanza de 1988 -publicada por el Boletín Oficial- que destina el predio de Villa Lugano, en Larrazábal y Cruz para una huerta urbana para que la utilicen las escuelas del distrito 21*” (Clarín 15-02-94).

<sup>114</sup> “*En una reunión realizada en la Casa de Gobierno, el secretario legal y técnico de la presidencia, Carlos Corach, informó a ediles y diputados peronistas que hasta tanto no se logre consenso con los vecinos de los barrios en los cuales vayan a construirse las nuevas viviendas no serán trasladados los residentes de la Villa 31 de Retiro. En posteriores declaraciones, el presidente de la Comisión de Asuntos Municipales de la Cámara Baja, Jorge Argüello, aseguró que “no se trasladará a nadie al*

*de Carlos Menem, así como también la de seguir adelante con las obras de la autopista que pasará por el lugar*” (La Nación, 15-02-94). Este hecho muestra cómo el conflicto entró en la agenda nacional, intentando una suerte de “equilibrio”: continuar con los intereses generales y de las empresas contratadas pero bajar los decibeles de los conflictos con los vecinos, ya que además judicialmente podían tener problemas serios.

Los distintos diarios rescataban diferentes aspectos del conflicto y su aprovechamiento por la oposición<sup>115</sup>.

Como puede verse, aparecieron nuevos actores en la segunda parte del conflicto: Oscar Agosti (presidente de la Sociedad de Fomento Nuevo Colegiales), Juez Juan Carlos Vera Ocampo, el Concejo Deliberante, el Concejal Arellano (socialista), Comisión que estudiaba la salida del conflicto, Juan Cymes (Movimiento de Villas y Barrios Carenciados.), vecindario de Lugano, Mario Sabugo (asesor del Programa Arraigo), efectivos policiales, concejal de la UCEDÉ, Ministerio del Interior, Miguel Alborte (dirigente Villa 31), Eduardo Bauzá (Secretario General de la Presidencia), concejal Pacheco, Cámara Argentina de Propiedad Horizontal y Actividad Inmobiliaria, Mario Línder (vicepresidente de la Sociedad Central de Arquitectos), asesor inmobiliario de Proyecto Retiro, Carlos Corach (Ministro del Interior), Jorge Argüello (Presidente de la Comisión de Asuntos Municipales de la Cámara Baja), Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal N° 11, a cargo de la magistrada María José Sarmiento.

En esta segunda etapa el papel del vecindario fue más restringido, cobrando más peso el de los actores gubernamentales, legisladores y técnicos, tanto de juzgados como policiales. Esto se debe a, por un lado, una lucha intragubernamental por resolver el conflicto y evitar su resolución por la Justicia, y por el otro, a disputas políticas dentro del oficialismo y con la oposición. El entramado se amplió hacia las más altas jerarquías del Poder Ejecutivo Nacional. Reaparece además el Proyecto Retiro disputando el destino de los terrenos de la zona. Para los medios de comunicación, lo que sucedía en los barrios pasó a un segundo plano para concentrarse en el debate dentro del gobierno.

---

*barrio de Colegiales*”.(La Nación, 15-02-94).

<sup>115</sup> “Respecto de la presentación de los concejales Louzán y Larrosa solicitando ayer que se decrete una “medida de no innovar” respecto del traslado de habitantes de la Villa 31 del barrio de Retiro a otros sectores de esta capital y pidiendo se transfieran los terrenos del asentamiento a sus actuales ocupantes. Quedó radicada en el Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal N° 11, a cargo de la magistrada María José Sarmiento, y en ese escrito aluden al decreto 1.001/90 del Poder Ejecutivo” (La Prensa, 15-02-94).

## ¿Qué hacer con la Villa 31-Retiro? Ordenanza 47.557/94

La gestión de Saúl Bouer, con excepción del caso de la Villa 31, fue un momento de transición donde se prefirió no tomar ninguna decisión apresurada sobre la cuestión de las villas o desplazar la cuestión de la agenda de gobierno. Esto fue, para las otras villas de la Capital, “no hacer”, y para la 31 “deshacer”.

Con el conflicto de la Villa de Retiro en su punto máximo, la resolución del problema necesitaba de tiempo, consenso y nuevas alternativas. Así, un copete de La Prensa decía: *“Una ordenanza votada anoche por el Concejo contribuye a descomprimir momentáneamente el tema de los traslados a otros barrios de ocupantes de la Villa 31. Una comisión para consensuar en 30 días”* (La Prensa, 16-02-94).

Paralelamente a las manifestaciones y protestas, tanto de los villeros como de los vecinos, los diferentes actores siguieron instalando propuestas y generando nuevos conflictos: *“Cabe destacar, por otra parte, que el titular del programa Arraigo, Miguel Ángel Lico, admitió ayer la posibilidad de que los ocupantes de la Villa 31 pudieran ser trasladados a zonas del Gran Buenos Aires. Así se pudo saber, ya que el funcionario mantendrá reuniones con el gobernador Eduardo Duhalde. Esta opción, habría existido desde que se comenzó a estructurar la erradicación de la villa, pero luego se descartó ante la negativa de la gente de Retiro que insistía en un traslado dentro del ámbito capitalino”* (La Prensa, 16-02-94). Como puede verse, se quería enviar a los villeros a la provincia de Buenos Aires, tal como en la última dictadura. Otra nota informaba que el gobernador **Duhalde** *“no ve factible esa instancia porque en la provincia tiene ya una gran inmigración”* (La Nación, 16-02-94). Ya existían suficientes antecedentes para que el gobernador no quisiera sumarse al conflicto, que hasta ese momento lo mantenía al margen.

El copete de La Nación mostraba el nivel de movilización aún presente: *“Unanimidad: tras acaloradas negociaciones y en una tensa sesión, en medio de los gritos de vecinos afectados, los ediles sancionaron una ordenanza que anula todo lo actuado”* (La Nación, 16-02-94).

Si bien la ordenanza permitía descomprimir, la oposición logró dejar presente la alternativa de la radicación: Creaba una **comisión tripartita, integrada por representantes de la Intendencia, el Concejo y el Programa Arraigo**, la que en 60 días debería elaborar un dictamen sobre el destino de los pobladores del asentamiento. *“La ordenanza señala, sugestivamente, que entre las alternativas por analizar por parte de esa comisión se incluye la posible radicación de los habitantes de la villa en las mismas tierras que ocupan ahora. La comisión podrá solicitar opiniones a los vecinos de los barrios eventualmente afectados”*

por la radicación de los desalojados de Retiro y a estos últimos” (La Nación, 16-02-94).

Mientras el Concejo intentaba resolver, se especulaba abiertamente con que el intendente Saúl Bouer vetara la ordenanza y “cumpla con el pedido del presidente Carlos Menem” de no trasladar a los villeros (Clarín, 16-02-94).

Dentro del Concejo “el punto principal de conflicto fue que los radicales, socialistas, UCEDÉístas y miembros del Frente Grande pedían que el traslado se suspendiera en forma definitiva, mientras que los peronistas ponían solamente que se suspendiera temporariamente. Esta diferencia provocó que los jefes de todas las bancadas mantuvieran una reunión desde las 15.30 hasta las 19.30 –minutos antes que se abriera el recinto– más un cuarto intermedio de media hora durante la sesión” (Clarín, 16-02-94).

La movilización seguía y se habían aliado para la ocasión los vecinos que no querían recibir villeros y los villeros en cuestión<sup>116</sup>. Esta alianza táctica es relevante, ya que hasta hace poco tiempo eran enemigos acérrimos.

Las fuentes deslizaron algún malestar que habría en la comuna por el tratamiento que el Plan Arraigo hizo del tema en los últimos días: “Presentaron el traslado como un hecho consumado y ahora, tras la reacción de los vecinos y de los concejales, se desprenden del tema para que lo resolvamos”, argumentaron” (La Nación, 17-02-94). La misma nota daba cuenta de que los **habitantes de Retiro**, que habían recibido el respaldo de los sacerdotes católicos que trabajaban allí, **no tenían una posición única**. “Un sector esgrime el pleno dominio sobre esas tierras para las 2.100 familias residentes a partir del Decreto 1.001/90, firmado por el presidente Carlos Menem, y está dispuesto a recurrir a la Justicia para quedarse. Otra corriente, en cambio, sería partidaria del traslado y, además, sostiene que ese decreto sólo rige desde entonces. “Quienes compraron o vendieron sus tierras perdieron ese derecho. Sólo 500 familias podrían hacer reclamos”, dijeron sus voceros” (La Nación, 17-02-94).

Se sumaron “marchas en **Chacarita** y en **Liniers** en contra de la relocalización.” (Clarín, 17-02-94 con título: Desconfianza por la decisión del Concejo de no mudar la Villa 31. Sólo creen los villeros que no se quieren ir). Según la nota citada, los vecinos desconfiaban sobre la base de las declaraciones que hizo a Clarín el titular del Programa Arraigo, Miguel Ángel Lico: “La ordenanza es un acto simbólico... La medida del Concejo Deliberante no va a modificar la decisión tomada por el Gobierno Nacional de trasladar la villa”.

Las distintas posiciones en la villa interpretaban de forma diferente los hechos: “En la Villa 31, en tanto, las opiniones diferían entre los dos grupos

<sup>116</sup> “La sesión extraordinaria estuvo matizada con la presencia de unos 200 vecinos de la Villa 31, de Mataderos, Colegiales, Parque Patricios y Villa Lugano, que llenaron los palcos “para demostrar que los vecinos estamos unidos y que no hay discriminación” (Clarín, 16-02-94).

que aseguran representar a la mayoría de los habitantes de ese asentamiento. Por un lado, los que quieren el traslado descartaron que la ordenanza del Concejo Deliberante sea efectiva. Por otro, los que quieren quedarse, festejaron la medida pero señalaron que, en caso de que fuera vetada o anulada de alguna manera, “vamos a utilizar todas las armas legales que tenemos a nuestro alcance” (Clarín, 17-02-94).

Un par de días más tarde Crónica titulaba “**Ciudadela** “verde” de bronca”. El copete decía: “Airada protesta contra la construcción de un barrio en un predio dedicado a esparcimiento”, y el artículo volvía a llevar el debate a una cuestión delictiva y a los “privilegios” de los villeros: “El tema en cuestión es la construcción de un barrio en el único espacio verde que hay, para entregárselo a quienes hoy en día usurpan una serie de viviendas cerca de allí y que han convertido en intransitable el lugar” (Crónica, 19-02-94). Los argumentos ambientalistas suelen ocultar prejuicios sociales y son utilizados porque tienen una amplia aceptación y legitimidad social. Lo que se ocultaba es que dicho espacio verde no era tal, sino un simple basural.

La editorial de La Nación señalaba que “Todas estas marchas y contramarchas ponen a la vista una situación de notable inseguridad en la sociedad, que no sabe a qué atenerse porque no da el Gobierno señales definidas de lo que se propone hacer con esas tierras, ni con sus habitantes, ni tiene ideas claras sobre cómo hacerlo; falta en efecto, una política adecuada para resolver problemas como los que plantean... La construcción de la autopista es ahora un buen motivo para pensar en la reubicación de las 2.100 familias que la habitan, y una excelente oportunidad para recuperar el valioso predio e incorporarlo como un **bien útil** a la vida urbana. Pero hay que buscar el **procedimiento adecuado**” (La Nación, 23-02-94) (el subrayado es propio).

El posible veto del Ejecutivo municipal a lo establecido por el Concejo Deliberante pasó a ser el eje de la cuestión: “Los vecinos de la 31, en la voz del presidente del Consejo Vecinal Félix Alborte, se mostraron esperanzados en lograr que el intendente metropolitano, mediante la promulgación de la ordenanza permita que los habitantes de la Villa 31 se queden en Retiro “Hoy vinimos en representación de la villa y de los otros barrios unas 200 personas y en forma pacífica dialogamos con el señor Klass” (La Prensa, 25-02-94).

Finalmente, a través del **Decreto 273** del 28 de febrero de 1994 el intendente Bouer ordenó la reglamentación de la Ordenanza 47.557. Debía conciliarse con el Programa Arraigo, con los habitantes de la Villa 31, pero también con los vecinos que se sentían afectados por su traslado, y así lo afirmaban los considerandos de la norma:

*“Que el Poder Ejecutivo Nacional ha manifestado su postura tendiente a generar un ámbito para concertación y el consenso respecto a la futura reubicación de los habitantes de la Villa 31 de Retiro”.*

*“Que asimismo, de dicho ámbito de concertación, no debe excluirse a los vecinos de la ciudad sobre quienes pudiera incidir la mencionada reubicación”.*

*“Que habiéndose manifestado expresamente la Secretaría del Estado del Poder Ejecutivo Nacional, a cargo del Programa Arraigo, dispuesta a participar de la Comisión prevista en el art. 2 de la citada ordenanza ... resulta innecesario pronunciarse sobre la competencia del Honorable Concejo Deliberante al respecto”.*

Pocos días más tarde la prensa daba cuenta de que las ambigüedades continuaban. La ordenanza no fue vetada, pero la erradicación seguiría. Así, el copete de una nota de Clarín decía: *“Aunque haya trascendido que el intendente Saúl Bouer podría vetarla, finalmente ayer a la noche se promulgó la ordenanza por la cual se suspende el traslado de la Villa 31. Sin embargo, el Gobierno aclaró que esta decisión no implica que la idea de trasladar a los vecinos de Retiro se haya eliminado, ya que por ese lugar pasará la autopista”* (Clarín, 03-03-94).

Los **vecinos de Barracas** aclararon: *“Nosotros ya tenemos dos villas a los costados de nuestro barrio, ahora quieren poner una más. Que la pongan en otro lado, dijo a La Prensa un manifestante mientras golpeaba una cacerola con un palo”.* Por su parte, los viejos dirigentes villeros querían presionar, pero ya era tarde: *“Por otra parte, Juan Cymes, representante de la Coordinadora intervillas, que integra la de Retiro, anunció que el próximo viernes se concentrarán frente al Concejo Deliberante, junto con la gente de Mataderos y Lugano, para exigir que los vecinos puedan participar de la comisión formada para solucionar el conflicto”* (La Prensa, 12-03-94).

Por **Decreto 457** del 22 de marzo de 1994 se designó como representantes del Departamento Ejecutivo en la Comisión creada por la Ordenanza 47.557 (Comisión que estudia las posibles soluciones a la problemática generada alrededor de la Villa 31 –Barrio Retiro conformada por el Departamento Ejecutivo, HCD y el Director del Plan Arraigo) a la Dra. Libertad N. Fernández de Porolli, Secretaria de Producción y Servicios y al Dr. Daniel E. Cardone, Subsecretario de la Comisión Municipal de la Vivienda.

Las cosas se complicaron aún más en abril, cuando los vecinos de Mataderos se dividieron entre los que aceptaban villeros y los que no. El copete de un artículo periodístico decía: *“El polémico traslado de los habitantes de Retiro tuvo aceptación en Mataderos. Los vecinos de Barracas, siguen resistiendo”.* (Página



12, 08-04-94 con título: Siempre hay lugar para uno más. Mataderos admite a 96 familias de la Villa 31)<sup>117</sup>. En Barracas luego siguieron protestando<sup>118</sup>.

Los habitantes insistieron pero el tema se fue dilatando: “*Los vecinos de la Villa 31 reiteraron ayer su deseo de continuar viviendo en la zona de Retiro durante una reunión realizada ayer por la tarde con varios ediles en el salón Montevideo del Concejo Deliberante metropolitano*” (La Prensa, 26-04-94).

En un movimiento cíclico, en mayo reapareció el Proyecto Retiro. Irónicamente, el copete de La Nación decía: “*Reciclado: El Presidente ordenó remodelar el plan original y destinar una mayor superficie a la creación de espacios verdes, como forma de contrarrestar las críticas que provocaron algunos detalles*”. Algunos funcionarios explicaron la motivación del proyecto, que lejos estaba de un interés de desarrollo urbano: “*La idea original se gestó en los primeros momentos del gobierno de Carlos Menem, cuando la entrada en vigor del Plan de Convertibilidad nos llevó, por la necesidad urgente de fondos, a vender numerosos inmuebles del Estado, dijo a la Nación Matías Ordoñez, subsecretario de Administración de Bienes del Estado e interventor en Ferrocarriles Argentinos y padre del Proyecto Retiro*” (La Nación, 09-05-94).

La citada fuente daba cuenta de disputas que excedían al conflicto de la Villa 31: “*El Concejo no sirve y hay que cerrarlo*”, dijo el titular del Poder Ejecutivo. La respuesta de Menem iniciaría la ofensiva contra el cuerpo que concluyó (por ahora) con la licencia de cuatro concejales que afrontan procesos judiciales”. El periodista terminaba preguntándose *¿Estará este debilitado y desprestigiado cuerpo en condiciones de bocharle el Proyecto Retiro al Gobierno, que orejea sin disimulo la posibilidad de intervenirlo?* (La Nación, 09-05-94).

El 23 y 28 de mayo de 1994 el Programa Arraigo realizó asambleas con los pobladores de la Villa 31, quienes demandaron una solución urgente. “*Manifestaron la intención de organizarse para que la comisión del Concejo Deliberante conociera la opinión de los habitantes de Autopista*” (Documento interno Programa Arraigo, s/f).

El citado documento interno sostenía como líneas generales para la acción que “*en cuanto a la planificación participativa... la implementación de un proyecto de acción social no puede en general depender de un solo actor social*

<sup>117</sup> La aceptación de villeros tenía a cambio reclamos de infraestructura: “*Los vecinos dejaron expresa su conformidad para que la gente de la villa ocupe los terrenos ubicados en la esquina de Lisandro de la Torre y Tapalqué, pero reclamaron la realización de obras de infraestructura básica que prevengan “el posible impacto urbano emergente” del traslado*”. (Página 12, 08-04-94).

Sin embargo, existían otras versiones: “*No al pacto*” en Mataderos, vecinos desmintieron que hubiera un presunto acuerdo oficial para mudarla allí.”. Ahora las movilizaciones se intensificaron en la zona sur. “*En Barracas, el No recorrió y cortó la Av. Montes de Oca*.” (La Nación 09-04-94).

<sup>118</sup> “*A las 19, en Montes de Oca e Iriarte, la comisión vecinal desarrolló su sexta manifestación para oponerse al traslado de la Villa 31 a la calle*.” (La Nación, 23-04-94).



*privado o público, aún cuando haya sido formalmente responsable... Lo aquí propuesto solo puede aplicarse en un espacio de articulación multi-actoral, construido en función del proyecto para atacar concertada y solidariamente un problema social específico en un universo de aplicación particularizado, en medio de la "turbulencia" de los cortos plazos, sin perder la direccionalidad en vista al mediano y largo plazo".*

Pero surge como problema la representatividad de sus dirigentes. Al respecto, el mismo documento indicaba: *"Si bien en el barrio (Sector Autopista) actúan tres entidades intermedias formalmente constituidas, las mismas no cuentan con la representatividad requerida por los vecinos, así mismo los niveles de participación de la mayoría de estos últimos son bajos, pero existen algunas personas que de ser convocadas podrán cumplir el rol de **agentes movilizados**".* Aquí se observa que para negociar el traslado el programa debe elegir, fortalecer o aun crear a sus interlocutores, y cuán delicada es la elección y la información manejada.

El programa previó entonces que la decisión de hacer efectivo el traslado de la Villa 31 de Retiro produciría diferentes impactos en los tres niveles básicos:

- 1- Nivel General: definido como contexto social Como ejemplo: opinión pública, barrios de posibles destinos. Contexto institucional: distintos organismos del Estado.
- 2- Nivel Particular: definido como los vecinos de la Villa 31.
- 3- Nivel Singular: definido como vecinos del Barrio Autopista.

El análisis consideraba que cada uno de ellos visualizaría el problema de forma diferente.

El Programa Arraigo aparecía como el gestor de la operatoria con escasa presencia en el barrio. En cuanto al movimiento villero, se afirmaba que *"a lo interno de éste existen posiciones diferentes, están quienes expresan su negatividad al traslado y quienes avalan el mismo, en mayor o menor medida. La polémica instalada en la sociedad les abre un espacio para generar demandas de sus necesidades al Estado"* (Documento interno, Programa Arraigo, s/f.). La realidad mostró todo lo contrario; los villeros no tuvieron oportunidad de demandar y debieron elegir entre las opciones prescritas por el Estado, en este caso la Municipalidad de Buenos Aires porque, como se detalló anteriormente, el programa se retiró, luego del fracaso de su acción conjunta con la CMV.

Las consideraciones del documento citado sobre el papel de los medios eran ambiguas: *"Los medios de difusión masiva, instalan la polémica en la socie-*

*dad en relación al traslado de los habitantes de la Villa 31 de Retiro a otros barrios de la Capital Federal, manipulando la opinión pública, tergiversando información pero también expresando la contradicción latente entre los sectores medios y el resto de los sectores populares.*” Es inevitable preguntarse si esta contradicción no era previsible; si se puede imponer dentro de un barrio un complejo habitacional sin consultar a los vecinos; y si era razonable contar con la aceptación de los vecinos en el marco de la estigmatización de los villeros.

En esta tercera etapa se detectan unos pocos actores nuevos: los sacerdotes católicos, vecinos de Chacarita, Liniers, Barracas o Ciudadela y el Subsecretario de Administración de Bienes del Estado e interventor en Ferrocarriles Argentinos Matías Ordóñez. Es decir, el conflicto se extendió por toda la Capital, básicamente a través del rumor y apareció uno de los pocos actores externos que apoyaron a los habitantes de la Villa 31, un sector de sacerdotes católicos.

### **La Villa 31 debe ser erradicada**

La autopista debía continuarse según orden del Poder Ejecutivo. En el área coincidían las intervenciones del Ministerio de Economía con el Proyecto Retiro, la Municipalidad con los contratos de construcción de autopistas y el Programa Arraigo con la propuesta de erradicación parcial.

Los tiempos apremiaban y, según un copete de La Nación, había *“por lo menos cuatro alternativas en danza para resolver el destino del asentamiento de Retiro que se encuentra en medio de la traza de la autopista 9 de Julio Norte”* (La Nación, 08-05-94). El artículo numeraba:

\* *“Determinación por el Plan Arraigo de los lugares para levantar las viviendas en donde se instalarían los habitantes de la villa en distintos barrios porteños. Las obras estarán a cargo de la comuna.*

\* *Traslado paulatino y en distintas etapas de los pobladores de Retiro hacia determinados lugares, previo acuerdo entre las autoridades y los vecinos.*

\* *Otorgamiento de créditos personales a los actuales ocupantes de la Villa 31 para evitar que sean trasladados en masa a distintos barrios.*

\* *Radicación definitiva de la villa en su actual lugar de asiento.”*

De acuerdo a *“fuentes seguras en el Concejo Deliberante”*: *la primera de estas posibilidades –que se planteó en un principio desde el Plan Arraigo– estaría hoy descartada, debido a las fuertes reacciones vecinales, que se materializaron sobre todo en Colegiales, donde se evitó urbanizar un espacio verde. La segunda opción es la que estaría mejor vista por la Municipalidad y por los ediles del Justicialismo, quienes auspician soluciones “barrio por barrio”*

sobre la base del consenso. Sin embargo, la solución dista de ser uniforme en cada uno de los lugares proyectados para el traslado. Así en Mataderos, las opiniones están divididas entre un grupo que apoya el traslado y otro que se opone decididamente” (La Nación, 08-05-94). Mientras tanto los vecinos en Barracas siguieron movilizándose cada diez días.

Los concejales Humberto Bonanata y Roberto Larrosa (ambos del radicalismo) y Roberto Arellano (Unidad Socialista) propusieron en abril la alternativa del crédito, que permitiría a los habitantes de la Villa de Retiro elegir nuevas viviendas. La radicación definitiva en Retiro –la cuarta opción– la sostenía el Frente Grande (La Nación, 08-05-94).

La erradicación fraccionada había fracasado y el Programa Arraigo se había quedado sin iniciativa. El Concejo Deliberante, con escasa actuación hasta ese momento, decidió tomar cartas en el asunto y a propuesta de un concejal radical promulgó aquella polémica ordenanza. Luego de la aprobación de ésta, la comisión creada por decreto (HCD, Ejecutivo Municipal y CMV)<sup>119</sup> se quebraría y se disolvería.

En la ordenanza 47.665/94 se establecieron tres opciones para los habitantes de la Villa 31 que serían erradicados: **a) \$ 12.000 para volver a sus lugares de origen (interior o países limítrofes); b) crédito por 25.000 para la compra de una vivienda; c) vivienda construida por el Estado, opción esta última que como se verá más adelante nunca se concretó.**

Bouer decidió mantener un “perfil bajo” ante el conflicto suscitado entre el Programa Arraigo, el Concejo Deliberante, el Ejecutivo Nacional, los villeros y los vecinos de los barrios que se suponía recibirían a los villeros erradicados.

Los diarios reflejaban el clima de falta de consenso en el que se gestó la Ordenanza. El copete de La Prensa dio cuenta de la decisión tomada: “*De Madrugada: el proyecto acordado por la UCR y el PJ para la mudanza del asentamiento de Retiro se trató entre las 5 y las 10.30 de ayer y tuvo un final agitado*” (La Prensa, 04-06-94).

La Comisión formada por el Decreto 457 fue criticada por los habitantes de la Villa 31, en particular por no haberse acercado al barrio. El Concejo Deliberante también recibió acusaciones. El concejal frentista Abel Fatala acusó a los bloques mayoritarios de haber “*sellado un pacto*” y calificó a la ordenanza de “*planeamiento compulsivo porque llevaron a discutir sobre tablas un programa que implica 80 millones de dólares...*” Asimismo indicó que: “*esta gente se merece vivir dignamente porque no es lo mismo vivir en un asentamiento en condiciones precarias que poder tener una vivienda digna. Además el problema de Retiro es que afecta parte de la autopista que debe continuar... tampoco le vamos a poner un palo a la rueda el progreso*” (La Nación, 08-05-94).

<sup>119</sup> Explicada con más detalle en el punto anterior.

El diario Clarín en su copete sintetizó: *“Una semana antes del plazo dado por el propio Concejo Deliberante para que se expida una comisión formada para analizar el tema, los concejales aprobaron una ordenanza que determina la erradicación de la Villa 31 a través de las tres vías: el traslado de unas 500 familias a Lugano, Mataderos y Flores Sur, el otorgamiento de créditos del FONAVI de hasta 25.000 pesos y la indemnización con 12.000 dólares para aquellos que se vuelvan a sus provincias o países de origen (...) El Gobierno insiste en que la erradicación es inevitable: por allí pasará el tramo norte de la autopista 9 de Julio”* (Clarín, 04-06-94).

Los habitantes de la Villa 31 la rechazaron<sup>120</sup>. Asimismo, se mostraron “enojados por el manoseo” derivado de los cambios de los proyectos referidos al destino de la villa y sólo consiguieron aumentar el escepticismo. Aunque con distintas ideas acerca de cómo solucionar el conflicto, todos coincidieron en sus ansias de “acceder a una vivienda digna”. Una dirigente afirmó: *“Quieren destruir el esfuerzo que durante años hizo la comunidad para contar con centros de salud, escuelas, jardines maternos, capilla... El Gobierno borra con el codo el decreto presidencial 1.001 que en setiembre ordenaba que se nos adjudicara la propiedad de las tierras”*. Los vecinos acusaron al Gobierno de *“pretender quedarse con este lugar a cualquier precio, sin importarle a dónde vamos a parar nosotros”*. Por eso exigían “garantías” y conocer los detalles de las viviendas que ahora “prometen”. Ante esas opciones, los habitantes de la villa sostuvieron que *“no piensan abandonar Retiro... porque acá estamos cerca de nuestros trabajos y las madres solteras pueden dejar tranquilas a sus chicos en las guarderías”*. Los habitantes de la villa comentaron a los periodistas del diario Clarín que *“hay mucha gente desocupada y otros con trabajo inestable a los que les resultaría difícil comprometerse a pagar cuotas”*. Pero además surgieron otras preocupaciones *“Hay casas en las que viven tres familias, ¿Nos van a dar tres viviendas?”* (Clarín, 04-06-94).

El artículo indicaba también otros desvelos: *“la relación con sus eventuales vecinos de Mataderos o Lugano es otro de los puntos que inquietaba ayer a la Villa 31”*. Así: *“Una mujer nacida en Tucumán, opinó que “los mayores podemos tolerar la discriminación, pero nuestros hijos no. Tenemos demasiados problemas como para tener que luchar también con eso”* (Clarín, 04-06-94).

Otros periódicos indicaban: *“Más de doscientos habitantes de la Villa 31 de Retiro se plantaron anoche frente a la intendencia porteña para manifestar*

<sup>120</sup> *“Con la idea de demostrar su generalizada desconfianza en la política oficial con una marcha de protesta frente a la Casa de Gobierno -que probablemente se realice la semana próxima-, los habitantes de la Villa 31 de Retiro se opusieron ayer a la ordenanza aprobada en el Concejo Deliberante que prevé su erradicación a través de 3 medidas : la construcción de unas 800 viviendas en los barrios de Lugano, Flores Sur y Mataderos, el otorgamiento de créditos FONAVI y la indemnización para aquellos que quieran volver a sus provincias o países de origen”* (Clarín, 04-06-94).

*su oposición a la ordenanza aprobada el viernes por los concejales radicales y peronistas” (Página 12, 07-06-94).*

*El Programa Arraigo también criticó la norma: “es un mamarracho”, dijo Miguel Lico, titular del Programa Arraigo, en teoría el organismo dependiente de Presidencia encargado de ejecutar la solución de la Villa 31. Lico –apartado por los concejales de la resolución que terminó en la ordenanza– manifestó su desacuerdo, en particular, con la idea de “indemnizar a los pobres para que se vayan con su pobreza a otro lado”. Eso es una deportación encubierta, sostuvo antes de anunciar oficialmente el retiro del Programa Arraigo del trabajo en la Villa 31. La pregunta que se hace Lico es si no podría utilizarse un espacio del predio de Retiro para ubicar algunas familias de la villa” (Clarín, 04-06-94).*

Lo interesante del caso es que el 15 de febrero los concejales habían aprobado una ordenanza que dejaba “sin efecto” el traslado y conformaba una comisión que en 60 días debía expedirse con “posibles soluciones” al problema. *“Los 60 días se cumplen el 10 de junio pero una semana antes seis integrantes de la Comisión (dos concejales justicialistas, dos de la UCR y los dos representantes de la Municipalidad) se expidieron (dejando afuera a los concejales del Frente Grande, el socialismo y al Programa Arraigo), bajaron al recinto y votaron. En esos 53 días la comisión solo se reunió 3 veces.” (Clarín, 04-06-94).*

Inmediatamente de sancionada surgieron dudas al respecto: *“Por un lado, no se entiende que el intendente Saúl Bouer haya cambiado el parecer que lo llevó el 10 de diciembre a firmar con el Programa Arraigo un acta de compromiso en la que ni se considera la opción de la indemnización o el crédito hipotecario” (Clarín, 04-06-94).*

El tema de las viviendas aparecía como conflictivo: *“También hay quienes recuerdan que los terrenos de Lugano –donde ahora se va a llevar entre 300 y 500 familias y que pertenecen a la Policía Federal– ya fueron adjudicados a la Villa 20. Y que, simultáneamente, un proyecto al que están vinculados los concejales Víctor Pandolfi –justicialista– y el radical Roberto Larrosa (ambos miembros de la comisión que dictaminó sobre la Villa 31) promueva un programa de reurbanización de la zona de Parque Almirante Brown, donde se construirán 3.000 viviendas en torre para clase media-alta.” (Clarín, 04-06-94).* Es decir, emerge confusamente la opción de viviendas “llave en mano”, porque las mismas aparecen como prometidas a diferentes sectores y parece paradójico que les asignen suelo dentro del predio establecido para otra villa, contiguo a la misma. Es decir, no existe la decisión de invertir en nuevo suelo urbano para el proyecto de relocalizar parte de la Villa 31 y en vez de descomprimir la población villera, pareciera que se intentaba agruparla, siempre en la zona sur.

De todas formas, parece extraño pensar en proyectos para clase media-alta en la zona consignada. Por otra parte, concentrando la población villera en el área sur, difícilmente se atraiga a sectores medios-altos allí.

Otra duda planteada fue cómo se decidiría qué parte de las 2.100 familias de la Villa 31 ingresaría en cada opción. La concejala Raquel Kisner de Olmos (*“que entró en la comisión silenciosamente en reemplazo de Pandolfi”*) dijo que *“la gente será la que elige”*. El periodista reflexionaba: *“Pero solo pensando que el 21 por ciento de indocumentados de la villa no pude acceder a ninguna opción, la “libertad de elección”, aparece restringida.”* (Clarín, 04-06-94).

A los pocos días, los periódicos (Página 12, 10-06-94) daban cuenta de que los habitantes de la Villa 31 deberán responder cuál de las tres opciones planteadas por el Concejo Deliberante eligen para despejar la traza de la autopista 9 de Julio Norte.

El debate no estaba cerrado. Un nota de opinión, periodística, llamada *“Sin vista a la Villa 31”* y firmada por el urbanista David Kullock, sostuvo que *“Los habitantes de la villa rechazan las dos primeras (viviendas y crédito) alternativas porque aducen no contar con la seguridad laboral ni capacidad económica para afrontar sus costos. Más aún la tercera, que constituye una débil compensación a la condena de tener que retornar a los sitios de donde se fueron como estrategia de supervivencia.”* A juicio del autor *“no debe aceptarse una erradicación motivada por los intereses inmobiliarios que se despliegan sobre la zona... A él se agrega el errante hotel 5 estrellas que antes se intentó asentar en los bosques de Palermo y que ahora se pretende erigir en el área, como sede del primer casino metropolitano... La vista de una villa, aunque achicada y mejorada, no es buen panorama para ninguno de estos emprendimientos, ambos de neto corte especulativo (hotel y casino) y desarrollados muy rápidamente, antes que la ciudad logre su autonomía”* (Clarín, 17-06-94).

El investigador introducía en el análisis un debate más amplio que el futuro inmediato del espacio afectado por la traza, colocando como tema central la política hacia las villas y los límites de éstas cuando entran en colisión con sectores de alta renta.

En esta etapa no aparecieron nuevos actores en el entramado de intereses. Por el contrario, el intento gubernamental fue acotarlo. Por su parte, los habitantes de la villa se fragmentaron como actor colectivo a partir de las tres opciones, diferenciándose a su vez dos subgrupos, los afectados inmediatamente por la autopista y los que no. El municipio recibía a los primeros y rechazaba a los segundos.

Las tres opciones planteadas por el Concejo Deliberante constituían viejas recetas, que en algún caso tenían similitud con las que utilizó la última dictadura militar, aunque con importantes modificaciones. Con respecto a ese período histórico, Oszlak (1991) hace referencia a cuatro opciones, dos de las



cuales –retorno al país de origen, para lo que se les pagaba los pasajes y se les enviaban los bienes, y apoyo crediticio, apenas implementada– se repitieron en las propuestas del Concejo Deliberante. En la primera se incluyeron además \$ 12.000 pagaderos al momento de encontrarse en su país o provincia de origen, para garantizar de esta forma que las familias retornaran efectivamente. Esto no impedía que una vez cobrado el dinero migraran nuevamente a la Capital, aunque en la práctica se les amenazaba con represalias si se los encontraba nuevamente en la villa. Hoy día, los que recibieron subsidio no pueden elegir autoridades barriales. Por lo tanto, esta opción no tendría la eficacia para resolver el problema de fondo, sino solo una salida coyuntural para resolver el problema más acuciante, que era liberar el sector de la traza de la autopista.

La opción del subsidio a cambio de alejarse de la ciudad, parte del presupuesto, poco democrático, que sostendría implícitamente que los habitantes de la Capital tendrían más derechos que los del interior del país y los de países limítrofes. Otra lectura podría agregar que se considera a los del interior como extranjeros. No se cuenta con cifras de cuántos volvieron, pero algunos entrevistados de la Villa 31 señalaron que algunos comercios, por ejemplo en la manzana 34, eran producto del dinero recibido por la indemnización (el restante, luego del retorno a sus lugares de origen y la vuelta al barrio). Por su parte, funcionarios de la CMV negaron esta posibilidad dentro de la Villa de Retiro, pero la consideraron probable en otras villas de la Capital. Sin embargo, esto es real y para el año 2004 alrededor de 50 familias censadas habían recibido subsidio y habían retornado.

Es razonable pensar que la opción del crédito no fuera valorada por los habitantes del asentamiento. Significaba endeudarse por varias décadas en el marco de una condición laboral mayoritariamente inestable. En principio, muchos quedaban excluidos a causa de los requisitos –trabajo formal y documentos en regla. En segundo lugar, los \$ 25.000 permitían acceder sólo a un departamento pequeño, el que además generaría gastos extras, tales como las expensas. Los habitantes no deseaban, aún a riesgo de quedarse una vez más sin vivienda, endeudarse a futuro.

Era más fácil apelar al subsidio de \$ 12.000 sin rendición de cuentas ni devolución. Pero implicaba la resolución individual de un problema que era colectivo. Solamente unos pocos, los que se mudaron a Villa Celina, lograron darle un enfoque grupal a lo que llamaron “salida en comunidad”, es decir un proyecto de vivienda en un predio compartido y adquirido de forma global.

La reivindicación de una vivienda dentro de la Capital no tuvo éxito porque las ofrecidas por la Municipalidad nunca se hicieron realidad, y no se cuenta con datos sobre las estrategias adoptadas respecto al destino del dinero de la indemnización, cuyo monto hacía imposible acceder a una vivienda en la ciudad.



## El Proyecto Retiro versus la radicación de la Villa 31-Retiro

En páginas anteriores el Proyecto Retiro se presentó como una cuestión que potenciaba el problema del rechazo de los vecinos al traslado de habitantes de la Villa 31 a otros barrios de la Capital. Como se verá más adelante, el proyecto constituyó un obstáculo de gran importancia para la radicación.

En un reportaje al titular del Programa Arraigo, Miguel Ángel Lico, el funcionario afirmó: “*En realidad el problema pasa por el hecho de que el suelo de Capital Federal es muy caro, porque la relación hábitat-trabajo es muy estrecha*” (La Prensa, 17-11-93). Aunque se refería a todos los asentamientos, la Villa 31 era el mejor ejemplo, hasta el punto de justificar un proyecto que implicaría la remoción de todas las parrillas ferroviarias con vistas a grandes proyectos urbanos.

Como ya se indicó, el Programa de Radicación de Villas y los proyectos que tomaron la cuestión de las villas capitalinas se dieron en un contexto de fuertes transformaciones de la gestión de la ciudad, que incluyeron en particular privatizaciones de servicios y espacios públicos a partir de inversiones extranjeras. Sin duda, la zona privilegiada fue el norte de la ciudad.

El sector privado dio –y continúa dando– numerosas señales de su apetencia sobre la ciudad. Un ejemplo de esto fueron los sucesivos incendios intencionales en los terrenos ganados al Río de la denominada Reserva Ecológica y los debates sobre su futuro y su status jurídico; así como las presiones sobre el barrio de Abasto y La Boca.

Retiro aparecía como el centro del interés por su ubicación y por su extensión. En el mes de septiembre de 1993 se hizo la presentación oficial del llamado Proyecto Retiro, el que abarcó la mitad de la zona definida en el **Decreto 602/92** y consistió en una propuesta de reestructuración ferroviaria que permitiría la liberación de 93 has. a las que se les otorgaría el atractivo de una “nueva urbanización”.

El proyecto nacía en el corazón del Poder Ejecutivo, el Ministerio de Economía, dirigido entonces por Domingo Cavallo, y le era impuesto a la Municipalidad a tal punto que el intendente afirmó haberse enterado por los medios de comunicación. Puede acordarse, entonces, que el Poder Ejecutivo Nacional veía a Buenos Aires no solo como sede del gobierno, sino como lugar privilegiado para ciertos negocios e inversiones, principalmente externos<sup>121</sup>.

El estudio de la zona fue producto de un contrato con la Consultora CANAC, que incluyó la participación de firmas canadienses y de los consultores locales FB Camba y Asoc., L. Ezcurra Medrano y Asoc., y D. Baders y Asoc. El proyecto

<sup>121</sup> Es interesante la investigación periodística de Ceferino Reato en su libro “El gran botín. El negocio de gobernar la Capital”, que explica distintos tipos de lobby de alcance internacional por casinos, bingos, hoteles, etc.

fue posible de algunas reservas y cuestionamientos por el Concejo Deliberante, el que decidió suspender su tratamiento, necesario para incorporar al Código de Planeamiento Urbano las nuevas normas y aperturas de calles allí previstos (Concurso Área Retiro, s/f).

La Sociedad Central de Arquitectos, que también realizó objeciones, firmó luego un convenio con Ferrocarriles Argentinos y la Municipalidad de Buenos Aires, por el cual realizó cuatro informes bajo el título “Consideraciones urbanísticas sobre el Proyecto Retiro” durante el año 1994.

En el mismo año, la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables anunció su voluntad de racionalizar el trazado y la operación de las parrillas ferroviarias 3 y 5 y Empalme Norte que se encontraban dentro de la jurisdicción del puerto.

También se constituyó una comisión integrada por representantes de la Municipalidad de Buenos Aires, del Organismo de Control de la Red de Acceso a Buenos Aires (OCRABA) y la Unidad de Apoyo a la Creación de la Autoridad del Transporte del Área Metropolitana (ATAM), con el fin de mejorar el nudo de enlace de la Autopista 9 de Julio con el área de Puerto Nuevo.

El tema prioritario para liberar suelo urbano era racionalizar las parrillas ferroviarias. Entonces, la Subsecretaría de Transporte preparó un pliego de licitación con el fin de construir un acceso directo al puerto desde las playas de Retiro para trenes de trocha ancha, así como una playa de cargas anexa para posibilitar a los concesionarios la sustitución progresiva de las existentes.

Por su parte, la Unidad de Apoyo a la Creación de la Autoridad de Transporte del Área Metropolitana de la Secretaría de Transporte, realizó un estudio del tránsito y transporte en la zona de influencia del Proyecto Retiro, en el contexto de otros proyectos existentes, a efectos de evaluar el posible impacto.

Como un gesto político para darle inicio a estas ideas, fue eliminado gran parte del “paredón de Retiro” y la Municipalidad de Buenos Aires abrió una calzada paralela a la Av. Libertador, desde la calle Suipacha hasta la Av. Callao, prolongada hasta la calle Austria.

El efecto sobre la Villa 31 fue inmediato. Una nota del suplemento *Metrópolis* del diario *Página 12* decía en su copete del 1-10-93: “*Los quioscos de diarios, los vendedores ambulantes, la Villa 31 y hasta el boliche “la mosca blanca”, indiscutibles marcas de la zona de Retiro, dejarían de serlo si el Concejo Deliberante aprobara el proyecto oficial para liberar doscientas hectáreas.*” Otro título de la nota era “Un barrio a la vía”. El operador inmobiliario Lorenzo Ezcurra Medrano “*aseguró que los terrenos deben estar libres*” (Página 12, Suplemento *Metrópolis* 1-10-93). La nota también afirmaba que “*sus habitantes viven esa incertidumbre como un signo más de cruel destino*”.

En el momento de su aparición, el proyecto sufrió críticas por su procedimiento (Centro Argentino de Ingenieros, Consejo de Ingenieros, Centros de

Profesionales de Paisajismo y de Bellas Artes), junto con el Programa Arraigo “en cuanto a sus trabajos sobre la Villa 31” (Clarín, Suplemento Arquitectura 25-09-93), por su estrategia global (Odilia Suárez, Juan Manuel Borthagaray y Carlos Lebrero) y por su proyecto urbano arquitectónico (Clorindo Testa) (Clarín, Suplemento Arquitectura 25-09-93).

## El cambio de agenda y la fragmentación de las políticas

Como se ha dicho, se produjo un movimiento que priorizó la inversión privada, visualizado en el “megaproyecto” para el Área Retiro, lo que provocó la desarticulación del proyecto de radicación o mejoramiento de la villa, que perdió su lugar en la agenda. Más allá de esto, las políticas de radicación hacia las villas de la Capital perdieron peso político en forma genérica; en otras palabras se modificó la “toma de posición” del gobierno local sobre el problema.

Quizás por ser del mismo partido político e integrar la misma gestión al nivel nacional, la asunción de Saúl Bouer no fue acompañada con la disolución del Programa de Radicación<sup>122</sup>. Sin embargo, durante su administración, cambió el eje de los instrumentos que llevaban a cabo esta política social.

En los hechos, el Programa de Radicación de Villas fue desactivado y la política sectorial pasó al tradicional organismo erradicador, la CMV. Sin embargo, esto no fue automático; se verificó un efecto inercial del programa, debido a las tareas comenzadas y algunos compromisos, y sus acciones continuaron un tiempo más.

Existían suficientes antecedentes como para desterrar la erradicación como herramienta de cambio en las villas. Esto contaba también con la legitimación de los decretos 1.001/90 y 591/90 y un organismo nacional que no ingenuamente se denominó “Programa Arraigo”. Así, en este nuevo escenario que no llegaba a visualizarse como de ruptura, la decisión fue repartir las villas entre el gobierno local y el nacional: **las que estaban en tierras nacionales pasaban al Programa Arraigo y las que estaban en tierras municipales a la CMV**. Esto modificaría sustancialmente las formas de articulación de las organizaciones sociales villeras con el Estado.

En realidad, se dio una contradicción entre la inercia de las políticas radicadoras y la consolidación de mecanismos de desarticulación de la participación de organizaciones villeras. Esto se inició en los últimos años del gobierno de Grosso y continuó en la gestión de Bouer.

<sup>122</sup> Esto apunta a que las gestiones Grosso-Bouer tuvieron cierta continuidad. En los recambios institucionales donde se modifica el partido gobernante, se suele anular todo lo que hizo la gestión anterior. Siempre queda la opción de no modificar las normas pero ignorarlas; eso fue lo que hizo Saúl Bouer respecto a las políticas de radicación.

La hipótesis del presente estudio es que la participación villera **fue muy frágil y no orgánica. De lo contrario hubiera sido fuerte la presión para que no volviera la política sobre villas a la CMV y para que continuaran las mesas de concertación y otros mecanismos de negociación y diálogo.** En cambio, la dinámica y lógica de relacionamiento con el Estado fue impuesta por éste y las organizaciones quedaron a la deriva de los vaivenes de los funcionarios locales y nacionales.

Paralelamente, la decisión de Bouer de diferenciarse en los instrumentos de gestión para contratar obras (Reato, 1996)<sup>123</sup> generó nuevas dificultades para la concreción de las autopistas en la zona de Retiro. Así se dejaron sin efecto los llamados a licitaciones para corredores rápidos y también el convenio celebrado con la empresa Covimet S.A. Sin embargo, esta última empresa fue la que finalmente construyó la continuación de la Autopista 9 de Julio.

La zona de Retiro donde se asienta la villa pasó a ser futura urbanización (UF) por medio de la Ordenanza **47.190/93** del 21-10-93 y el **Decreto 2.238/93** del 23.12.93. El polígono entre la calle Salguero, los terrenos de Ferrocarriles Argentinos, Av. de Libertador, Ramos Mejía, Av. Antártida Argentina, y Av. Madero fue considerado distrito de urbanización futura. Cualquier obra debía sujetarse al Plan Maestro.

## **LA INTENDENCIA DE JORGE DOMÍNGUEZ**

El proceso fue virando lentamente desde la mesa de concertación a la cooptación política de los dirigentes villeros, al incorporar a estos últimos a la planta de personal de la Municipalidad en la intendencia de Grosso. Se tendió a la desarticulación del Programa de Radicación, y finalmente a la vuelta de la CMV como ejecutora de la política hacia las villas en la gestión de Bouer. Así, se llegó a un nuevo conflicto en enero de 1996.

Domínguez adoptó una fuerte posición de defensa de la propiedad privada, aun a través del desalojo por la fuerza. Éste fue el caso de las Bodegas Giol en el barrio de Palermo, ocupadas varios años atrás por un centenar de familias. También, ya en etapa de campaña electoral (cuando fue candidato a intendente) “indemnizó” a habitantes “ilegales” del puente de la calle Córdoba a fin de dejar ese espacio libre. A los que se resistieron los desalojó por la fuerza. Paralelamente, decidió abrir algunas calles ocupadas por privados por medio de topadoras. Así se jactaba de su apodo, que podría haber sido metafórico, pero en su caso era literal: “topadora Domínguez”. Ese estilo fue el que utilizó para resolver el nuevo conflicto de Retiro.

<sup>123</sup> Por ejemplo, el Decreto Municipal 829/93 del 1-06-93 dejó sin efecto el contrato con la empresa constructora de la autopista.

## El Proyecto Retiro modifica la agenda

Durante la gestión de Domínguez se dio continuidad a este proyecto y se avanzó en especificaciones que condicionaron la continuidad de la Villa 31. Sin embargo, aparecieron nuevos actores, como la Sociedad Central de Arquitectos, que avalaron la línea de desplazar a la población de la villa para gestionar el megaproyecto. Nuevamente, la opinión de los habitantes no fue tenida en cuenta.

El 13 de marzo de 1995 se firmó un convenio entre Ferrocarriles Argentinos, Municipalidad de Buenos Aires y Sociedad Central de Arquitectos para la convocatoria al **Concurso de Ideas “Área Retiro”**.

Veamos algunos aspectos presentes en las bases de dicho concurso:

\* En su punto 2.3.3.2. “Características aún no definidas” toca el tema de la Villa 31-Retiro, en los siguientes términos: *“Las dos autopistas en ejecución aún están sujetas a alternativas en la definición de algunos tramos de trazas, rampas y nudos de enlace, y sufren algunos conflictos en su ejecución (como el de la Villa 31 –este subrayado es propio–), varios de los cuales tienen una relación directa con el Proyecto Retiro. En la información que dispone esta Asesoría algunos de estos temas sustanciales no se encuentran resueltos definitivamente, por lo cual en estas Bases, junto con la orientación necesaria para los participantes, también se aporta una opinión crítica que toma en cuenta la lógica urbana con la cual aquellas arterias fueron proyectadas. Es opinión de esta Asesoría que si las actuales indeterminaciones son admisibles por tratarse de un Concurso de Ideas, de ningún modo debieran subsistir en el momento en que se decida comenzar la realización de las primeras obras edilicias que el Proyecto Retiro implica”* (Concurso Área Retiro, s/f: 40).

\* En su punto 2.3.2.2. “Zona de empalme de las autopistas 9 de Julio y La Plata-Buenos Aires y nudo de enlace con la red de calles a nivel en zona portuaria” se refiere: *“Cabe señalar que las indeterminaciones que actualmente presenta este nudo están afectadas por el **tratamiento político** que en definitiva se otorgue al asentamiento precario denominado Villa 31. **La función principal de servir de acceso a los caminos al puerto que debe cumplir esta vía regional lleva a esta Asesoría a recomendar que se prosiga con la materialización de este nudo de enlace, ya que de lo contrario se corre el riesgo de provocar serias distorsiones circulatorias y ambientales en el frente este del área central de la ciudad”*** (Bases Concurso Área Retiro s/f :41).

Es decir, el documento no incluía opinión respecto a lo que se debería hacer con la villa, pero sí afirmaba claramente la necesidad de la continuación de la autopista y que todo debería quedar resuelto para la etapa de ejecución. Es

decir, quienes participaran del concurso podían pensar a la villa en su lugar o erradicada. En otras palabras, se permitía o facilitaba la erradicación.

Se trataba de un proyecto complejo que quiso conjugar inversiones privadas, generar espacios públicos y dotar de mayor eficiencia en el transporte ferroviario, automotor y portuario. Así en su punto 2.3.8.4, “El rol urbanístico del área Retiro” se afirmaba que “*Dentro del contexto del área centro más arriba descrito, los terrenos de la playa ferroviaria de Retiro que puedan ser liberados de ese uso quedarían fuera del radio que lógicamente debe asignarse a las actividades administrativas y financieras que más fuertemente caracterizan el área central para quedar inscritas dentro de las demandas que suelen absorberse en la periferia de esas áreas y cuyos usos principales deben ser:*

- *Mejora de la superficie asignada a los **espacios libres recreativos** y paisajizados.*
- *Provisión de **hotelería de primer nivel.***
- *Actividades culturales y deportivas centrales.*
- *Edificios para asiento de **delegaciones extranjeras e internacionales.***
- *Uso residencial.*
- ***Comercio** y servicios comerciales de apoyo.*
- *Integración con el entorno por medio de propuestas espaciales que presenten un valor por sí mismas.*
- *Contribuir a organizar las complejidades del tránsito y del **centro de transbordo** de pasajeros sin menoscabo de la riqueza paisajística y de paseo que pueda obtenerse.*
- *Contribuir a la **mejor funcionalidad del puerto** de Buenos Aires.”*

Desde su presentación oficial, en septiembre de 1993, diversos elementos fueron cambiados, vinculados con la compresión ferroviaria. “*En función de la complejidad del tema, resulta necesaria la participación más activa de un conjunto de actores políticos y privados –municipio, puerto, autopistas, sectores privados y organizaciones comunitarias– a través de un sistema de coordinación formal dirigida a la optimización global de los resultados del proyecto, tanto en términos urbanísticos cuanto de funcionalidad y rentabilidad sectoriales*” (Bases Concurso Área Retiro, s/f: 64).

Se preveía un lapso mínimo de veinte años para completar la operación. Dentro de este margen de tiempo no toda la tierra era igualmente fácil de liberar; en el corto plazo esto podría ser viable para las tierras de playas de carga del ex F.C. Mitre.

Según las bases, la justificación del proyecto en términos urbanísticos se basaba en tres aspectos principales:

“1) obtener la **mayor eficiencia en las operaciones** (movimientos y depósito) de cargas ferro-portuarias que en ese lugar, y en el entorno próximo, se realizan.

2) obtener el mejor **orden, armonía y funcionalidad urbana** que pueda lograrse con la incorporación de algunas de esas superficies a otros usos urbanos.

3) que la racionalidad del Proyecto Retiro actúe como **catalizador** para ordenar las decisiones que deben ser tomadas en torno a **otros proyectos**, en particular las trazas de las autopistas y sus diversos enlaces” (Bases Concurso Área Retiro, s/f.: 64).

Como se señaló más arriba, este proyecto le fue impuesto a la Municipalidad. Los que redactaron las bases creían que *“la MCBA deberá necesariamente asumir un mayor protagonismo en relación a los aspectos de planificación y gestión urbanas de su natural competencia involucradas en el proyecto, sin desmedro de otras competencias y derechos de los diversos actores participantes”* (Bases Concurso Área Retiro, s/f: 64).

En ninguna de las tres etapas minuciosamente detalladas se contemplaba una operatoria para la Villa 31. En cambio, en la segunda etapa estaba previsto que el 35% de la superficie liberada del uso ferroviario sería destinado a parcelas que serían vendidas al uso privado.

**A pesar de estas especificaciones, si bien en junio de 1996 el Proyecto Retiro en sí mismo no implicaba la erradicación de la villa, sentó las bases para crear consenso en ciertos sectores (especialmente profesionales) respecto a la “inconveniencia” de su radicación. Por su ambigüedad, dejó latente un nuevo conflicto en la Villa de Retiro, que en la gestión de Jorge Domínguez surgió por la continuación de una autopista.**

### **¿Fueron tres las opciones para la erradicación? Las razones de los pobladores y de los funcionarios. Todo el poder a la CMV**

La Ordenanza 47.665/94 se promulgó durante la gestión de Saúl Bouer pero su ejecución fue finalizada cuando Jorge Domínguez era intendente.

Como se indicó, la opción de las viviendas construidas nunca se concretó. En cada lugar de la Capital que se proponía se generaba un conflicto con los



futuros vecinos de los villeros (Mataderos, Lugano, Barrio Rivadavia II). Sólo un grupo de vecinos los aceptaban a cambio de infraestructura, pero esto nunca se efectivizó. La opción de crédito fue muy poco utilizada y la más difundida fue el subsidio. Esta tercera alternativa generó en sí misma conflictos: en muchos casos, según algunos habitantes de la villa entrevistados, cobraron el dinero y volvieron al barrio.

Se incluyen a más habitantes

Se necesitaba liberar la trama de la autopista, es decir, que todos los vecinos que la ocupaban se fueran de allí mediante alguna de las opciones. Dada la movilidad de sus habitantes, muchos de ellos no estaban censados y en consecuencia quedaron excluidos de la operatoria.

Diez días después de asumir la intendencia Jorge Domínguez, el HCD sancionó la **Ordenanza 48.165** del 15 de septiembre de 1994, donde se incluyó como beneficiarios de la Ordenanza a 47.665/94 a los vecinos de la Villa 31 censados por la CMV en diciembre de 1993 y que no figuraran en el Censo del Plan Arraigo de junio de 1993. Por **Decreto 2.020** de la misma fecha el intendente la promulgó.

Las opiniones

Otra polémica difícil de dilucidar es la veracidad de la versión de que la empresa Covimet entregó U\$S 8.000 a cada familia para acelerar el trámite del desalojo. Habitantes de la villa entrevistados la confirmaron, mientras que funcionarios de la CMV la negaron. Como ya se dijo, no se logró entrevistar a la empresa.

La prensa reflejó múltiples denuncias de corrupción. Algunas familias no residentes “aparecieron” en el censo y cobraron el subsidio, supuestamente entregando una parte a funcionarios municipales, punteros barriales, etc. Otras denuncias indicaban presiones por parte de empleados de la Comisión Municipal de la Vivienda para que aceptaran los \$ 12.000 y desistieran del crédito de \$ 25.000. También se mencionaron amenazas a familias que resistieron el desalojo y el propio intendente de la Ciudad apareció en medios televisivos presionando a los habitantes tratándolos de “*villeros de mier...*”<sup>124</sup>

Como se señaló anteriormente, las resoluciones gubernamentales respecto a la Villa 31 recibieron fuertes críticas, entre ellas, las provenientes de un sector de la Iglesia denominado Equipo de sacerdotes para Villas de Emergencia de la Capital Federal, el cual también fue el que más denunció hechos de corrupción vinculados a las tres opciones.

Luego de esta operatoria de erradicación, este sector de la Iglesia vinculado con la Pastoral Social redactó en noviembre de 1994 un documento titulado “*Los*

<sup>124</sup> Un funcionario del Gobierno de la Ciudad en 2006 se refería a que estas palabras respondieron a una provocación de los habitantes. De cualquier forma, su reacción no justifica sus palabras.

*pobres tienen derecho a vivir en Buenos Aires. Informe sobre la situación de las villas de Emergencia de la Capital Federal*". En contestación a afirmaciones despectivas del intendente Domínguez respecto a los villeros, se mencionaban como causas del surgimiento de las villas: a) concentración de demanda de mano de obra en la ciudad, b) el déficit habitacional, c) el bajo poder adquisitivo, d) la concentración de los servicios en la ciudad. Por eso denominaban como "*una calumnia habitual y difundida el considerar a los vecinos de las villas como indolentes, vagos, ladrones o vividores*". Por el contrario, rescataba los lazos de solidaridad que perduraban en las villas y reivindicaba la villa como "*una genuina creación cultural de los pobres de nuestro pueblo*". Esta última posición es muy similar a la establecida en el documento elaborado en el año 2007 en relación a la campaña del candidato Mauricio Macri de urbanizar las villas de la ciudad.

En ese entonces las villas estaban divididas como objeto de políticas entre el Programa Arraigo (15, 20, 21-24 y 31) y el Programa de Radicación de Villas (1-11-14, 3, 6, 19, NHT Zavaleta y Av. del Trabajo).

El citado documento analizaba cada una de las villas. Respecto a la 31-Retiro mencionaba la existencia de 2.100 familias, 13.000 personas. También realizaba una reconstrucción de los hechos desde la promesa de las 1.500 viviendas como parte de las obras de la autopista, la propuesta de radicación y luego de erradicación del Programa Arraigo hasta llegar a la ordenanza de las tres opciones.

Allí se puntualizaba:

\* "*Hasta el momento más o menos 300 familias han aceptado la indemnización de 12.000 pesos y están regresando a su tierra*".

\* "*De los créditos de 25.000 pesos hay pocas familias que lo recibieron, pero no son muy claras las condiciones de devolución ni el plazo de la misma. Lo que sí está claro es que, si la vivienda la consiguen por medio de alguna inmobiliaria, los gastos de comisión corren por cuenta de las familias que aceptan el crédito.*"

\* "*En cuanto a las viviendas la situación es la siguiente: Las viviendas que se construyen en el Bajo Flores en principio habían sido presentadas como una ampliación del Barrio Rivadavia. En la villa del Bajo Flores la CMV dijo que esas viviendas eran para los habitantes de dicha villa*". Los habitantes de la villa rechazaron este planteamiento confuso porque podía convertirse en un enfrentamiento de **pobres contra pobres**.

\* El documento mostraba también las contradicciones de los distintos niveles y organismos del Estado e intentaba echar luz respecto a las opiniones que

aparecían en los medios de comunicación. Así dijeron “*lo que transforma esta situación en realmente insultante es la forma maliciosa como se presenta el tema a la opinión pública, mostrando a los vecinos de la Villa de Retiro como gente caprichosa que pretende apropiarse de la tierra más cara del país que ilegalmente usurparon. Ocultan así que fue el mismo Estado Nacional el que les reconoció el derecho a dicha tierra (el 24 de mayo de 1990 en la firma del Decreto 1.001, el Presidente de la Nación habló de reparación histórica) y que por otra parte esa tierra nunca se la iban a regalar, sino a vender*”; “*La CMV aparece como presionando para que los vecinos ubicados en la traza de la autopista acepten la indemnización para volver a sus hogares de origen*”; y señalaron la “*desinformación, falta de voluntad para el diálogo y continuas contradicciones y superposiciones de organismos que intervienen en el proceso. Es lógico que se dé, entre los vecinos, una sensación de manoseo y una real incredulidad.*”

La capacidad de presión sobre el gobierno, tanto municipal como nacional, de este sector de la Iglesia, aunque débil en líneas generales, logró cierto eco cuando la presión se canalizó dentro de la cúpula de la organización en los inicios de 1996, debido a una huelga de hambre de varios sacerdotes y una opinión pública sensibilizada por la “política de las topadoras”.

Quizás su mayor efecto estuvo en los medios de comunicación que tornaron entonces otra voz en el conflicto, esta vez a favor de los villeros.

En mayo de 1995, la Revista Humor N° 450, titulaba un artículo como “*El gran engaño*”. En el copete sintetizaba: “*Con tal que se fueran y dejasen libre los terrenos de Retiro, a los habitantes de la Villa 31 les aseguraron que tendrían viviendas y dejarían de ser villeros. Les mintieron. Ahora los presionan para que acepten el subsidio –sospechado de incluir jugosos “retornos”– previsto para quienes regresan a su lugar de origen. La gente los cobra y vuelve a levantar su casilla. Con frecuencia, ahí mismo, en las parcelas lindantes con la villa semiderruida.*”

Se referían al Plan Arreglo como el “*Plan Arreglo*” y explicaban los términos de las denuncias de corrupción. “*La “preferencia” por la tercera alternativa, el subsidio, reconoce varias causas, la mayoría “non sanctas”. Además de resolver el único tema que a las autoridades interesa –el rápido desalojo de Retiro– con poca plata y en tiempo récord, parecería que **también estimula fuertemente a funcionarios menores y punteros de la zona** que, según se dice, usarían vías para “convencer” a los villeros sobre las ventajas de esta opción.*”

Con ironía, también el diario Página 12 del 12-09-95 se refirió a “*Fantasma en la Villa 31. Irregularidades de la erradicación*”. El copete decía: “*Denuncian que cobró gente que nunca vivió en la villa. Cartañá pide informes. La doble vida de la Señora Domínguez.*”

También se dieron detalles de los supuestos hechos de corrupción, denunciados por el Equipo de Sacerdotes de Villas, luego de un examen de las planillas aportadas por el municipio<sup>125</sup>: *“Después de analizar los datos del censo, los denunciantes comprobaron que el listado incluye nombres repetidos, gente que aparece como beneficiaria pero nunca fue censada, viviendas que figuran como habitadas por más de 40 personas, e incluso, gente que habría sido indemnizada dos veces, entre otras anomalías. Las planillas con las presuntas irregularidades fueron presentadas ayer ante el Juez de instrucción Roberto Hornos, quien desde abril tiene en su poder una denuncia de los vecinos por supuesta malversación de fondos cometida por funcionarios de la Comisión Municipal de la Vivienda”*<sup>126</sup>. La causa no prosperó.

El periodista afirmaba: *“El censo registra récords de hacinamiento dignos del libro Guinness: figuran por lo menos 20 viviendas como habitadas por 15 a 20 personas, 5 viviendas con entre 20 y 30 personas, 2 viviendas con entre 30 y 40 personas y otras dos con más de 40. Entre ellos, aparecen por lo menos 15 beneficiarios que no están censados y que “probablemente jamás vivieron en la villa”, y otra gente que se benefició dos veces con la indemnización.”*

El ombusman porteño se sumó a las denuncias. *“Esto es gravísimo, si se tiene en cuenta que la CMV administra 50 millones de pesos destinados a la erradicación de la villa”, dijo Yaryura. La denuncia de los sacerdotes y de los vecinos fue avalada por Cartañá, quien hace dos semanas envió un pedido de informes al intendente*” (Página 12, 12-09-95).

Habitantes de la Villa 31 mencionaron que se les entregaron \$1.800 a algunos habitantes y el resto lo cobraban en las provincias con bonos, que la gente se vio obligada a vender en el mercado a un precio considerablemente menor al valor nominal. Esto sucedió porque la Municipalidad giraba el importe a los bancos provinciales y éstos entregaron bonos (Ej.: Jujuy, Santiago del Estero, San Juan, Córdoba, etc.).

De las entrevistas realizadas en el marco de este estudio surgen nuevamente contradicciones entre los dichos de los habitantes y de los funcionarios municipales. Las autoridades de la CMV afirmaron que la gente del interior no cobró en bonos, sino en efectivo, y que los \$ 12.000 equivalían a u\$s 12.000, un monto que

<sup>125</sup> El censo de habitantes de la Villa 31 de Retiro, que se tomó como base para indemnizar a los vecinos que aceptaran irse del barrio, tendría una serie de fallas e irregularidades que abren dudas sobre el proceso de erradicación, de acuerdo con la denuncia formulada por el Equipo de Sacerdotes de Villas de Emergencia porteñas y del patrocinante legal de los vecinos, Gastón Yaryura.

<sup>126</sup> En el artículo periodístico se refieren a que “Hay por lo menos 58 personas que figuran dos veces en el censo, con el mismo nombre y apellido, aunque a veces con edades distintas. Hay por lo menos 55 casos de números de documentos repetidos en distintas personas. En el censo de la CMV aparecen 600 personas que no estaban en las listas del Arraigo. Personas que no habían sido censadas nunca y que estaban en una lista de “no censados” aparecieron en el listado de diciembre.”

en Paraguay o Bolivia constituía una “fortuna”, y que recibieron llamados de bancos bolivianos preguntando “*por qué les daban tanto dinero a esa gente*”.

Sin embargo, no hubo dictámenes oficiales al respecto.

Algunos dirigentes del Frente Grande impulsaron una propuesta de unir el dinero del subsidio y buscar alternativas colectivas. Así 24 familias se unieron en un consorcio, compraron un predio en Villa Celina, Provincia de Buenos Aires, y construyeron viviendas individuales, además de una guardería. No lograron el apoyo oficial que solicitaron para la infraestructura.

### **El nuevo conflicto. Las topadoras como política de erradicación sin consenso**

Heredado de la gestión de Saúl Bouer, el conflicto de Retiro se intentó resolver por decreto municipal. Se buscaba desalojar las viviendas que obstaculizaban la traza de la autopista en construcción. Es razonable pensar que se cuidó especialmente el momento de la sanción, que se concretó durante la feria judicial de enero, mes en el que además la vida política está prácticamente paralizada. Pese a estas precauciones, la villa volvió a ocupar la primera plana de los diarios, y el municipio debió finalmente conciliar con los villeros.

**En esto tuvo mucho peso el alcance periodístico que obtuvo el conflicto (titulares), el rechazo de la opinión pública en general al desalojo compulsivo de los habitantes de la villa, y en especial, la huelga de hambre que llevaron adelante sacerdotes de la Iglesia Católica y miembros de otros cleros. La protesta logró el apoyo del Obispo de Buenos Aires y provocó un debate televisado en el que participó el Presidente de la Nación, quien finalmente “ordenó” la conciliación.**

La negociación no tuvo resultados concretos; todo quedó como antes, salvo la autopista. Se dividieron en comisiones de acuerdo con los intereses del gobierno municipal y a distintas opiniones de los habitantes, que no lograron construir una propuesta única. Se llegó así al momento del recambio de gobierno en junio de 1996.

Se reconstruyen a continuación las etapas del nuevo conflicto.

### **El desalojo**

Algunos vecinos de la Villa 31 no se decidieron por ninguna de las tres opciones que establecía la Ordenanza porque éstas no satisfacían sus necesidades: nos les permitían comprar una vivienda en la ciudad, no deseaban volver a sus lugares de origen y/o no podían acceder a los créditos; y se mantuvieron

en sus casas, resistiendo o simplemente esperando. Siendo intendente Jorge Domínguez, en junio de 1995 las topadoras tiraron 35 casas de la Villa 31. El intendente fue filmado por canales de televisión cuando insultaba a los villeros. El subsecretario de la CMV Carlos Oddone persuadió a la gente de que desarmara la barrera humana que intentaba detener a las máquinas. (Clarín, 28-01-96)

**En enero de 1996 el intendente dictó el Decreto 110 que permitiría a los funcionarios llamar a la fuerza pública y comenzar el trabajo de las topadoras.**

La norma se sustentaba en las ordenanzas vinculadas con la construcción de la autopista. En sus considerandos sostenía que *“la Comuna implementó un sistema de subsidios para la radicación en otros sitios de los ocupantes de la Villa 31... a fin de dar cumplimiento a la construcción de la AU1, “Arturo Illia”, sus empalmes, sus obras complementarias y áreas de seguridad. Que pese a las gestiones realizadas en ese sentido, resta un remanente de pobladores, censados y no censados que no se han adherido a la operatoria legal vigente, en el caso de los primeros y no han aceptado el sistema de relocalización implementado, en el caso de los segundos. Que tal situación impide la normal prosecución de los trabajos provocando la paralización de las obras de referencia en su tramo norte-sur, alterando los cronogramas de obra”*.

Partía de que *“las personas que actualmente se hallan asentadas sobre la traza de la autopista, se encuentran en una situación irregular al no tener ningún derecho sobre los terrenos ocupados, siendo los mismos de propiedad del Estado Nacional”*. Como puede verse, el texto entraba en abierta contradicción tanto con el Decreto 1.001/90 que reconocía derechos a aquellos ocupantes pacíficos en tierras fiscales, como con el objetivo del Programa Arraigo de regularización dominial y urbana de asentamientos ubicados en tierras fiscales, programa éste que había comenzado a operar en esa villa.

Como puede verse, la “toma de posición” del Estado no es siempre homogénea; además, fluctúa entre sostener el principio de la propiedad privada como sagrado y compensaciones sociales que implicaría poner límites al estatuto de la propiedad. En este caso al intentar el desalojo se reafirma la negación de un derecho reconocido en la Constitución y tratados internacionales y **el Estado actúa como “propietario”** privado.

En la vía utilizada –que descartaba la posibilidad del desalojo judicial previsto para otros casos de ocupaciones– también debe destacarse *“que para hacer efectiva la tutela sobre estos bienes, la Administración Pública dispone de un excepcional privilegio: procede directamente, por sí misma, sin necesidad de recurrir a la vía judicial; proceder unilateralmente, por autotutela, a través de sus propias normas ejecutorias (Marienhoff, S.)”*

Asimismo, el decreto recurría al argumento tradicional de que “*se hallan afectadas grave, seriamente y en forma actual las condiciones de seguridad pública*”, por lo que “**resulta necesario proceder al desalojo administrativo de la zona afectada a la traza de la AUI Norte**”.

Sobre estas bases, la norma establecía el desalojo de las “*personas y bienes que se encuentren en las construcciones precarias*” y disponía la “*remoción de las construcciones precarias que se encuentran individualizadas en anexos*”, para lo cual autorizaba requerir el auxilio de la fuerza pública, prestando la Secretaría de Promoción Social la colaboración necesaria. **La CMV volvería a su rol erradicador tradicional** ya que “*deberá realizar todas aquellas acciones que sean necesarias para el logro de los objetivos fijados en el presente*”.

Estos hechos constituyeron los titulares del día 16-01-96: “Desalojo al amanecer. La policía desalojó a cuatro familias de la Villa 31 de Retiro. Sus casillas obstaculizaban el trazado de la autopista hacia el norte. Hubo golpes, gases y cuatro heridos y cinco detenidos. Las topadoras sepultaron con tierra el lugar” (Clarín, 16-01-96).

El director de la Policía Municipal declaró que la decisión de desalojar a las familias se basó en un decreto del intendente Jorge Domínguez, ya que “*Todos estos son terrenos fiscales. Al agotarse las instancias de negociación, hubo que aplicar el decreto*” (Clarín, 16-01-96).

Por su parte, el secretario de Gobierno Municipal, Jorge Pereyra de Olazábal, sostuvo que el Decreto 110 autorizó a los funcionarios municipales encargados del operativo a requerir el auxilio de la fuerza pública, en el caso de que se pretendiera obstaculizarlo y/o impedirlo (Clarín, 16-01-96).

Los sacerdotes asumieron la defensa de los pobladores: “*el resto de las familias, muchas de las cuales residen en el lugar desde hace 30 años, se resiste a abandonar la villa. “Los vecinos quieren una salida más digna. Aceptan la plata, pero necesitan un terreno en el que construir”, explicó el padre Enrique Evangelista, de la parroquia Cristo Obrero, en el corazón de la villa. Los curas del lugar comienzan hoy una huelga de hambre*” (Clarín, 16-01-96).

Inmediatamente entraron en acción los lazos de solidaridad, ya que pudieron reconstruir algunas de las casillas en lugares cercanos gracias a la ayuda de los vecinos del barrio. En entrevistas posteriores (a comienzos de 2005), muchos vecinos y delegados se quejaron de la falta de respuesta inmediata de los habitantes del barrio a los desalojados.

Como puede verse, las primeras acciones de resistencia no pueden ser enmarcadas dentro de la acción colectiva de un movimiento social, sino que primaron las relaciones de reciprocidad entre vecinos. Las acciones de los habitantes de la villa fueron *ex post* y no tenían un plan articulado para impedir el desalojo. Estas resistencias se expresaban en un plano individual, mientras la mayoría



había arreglado el cobro de subsidios o algún tipo de arreglo informal (que el municipio nunca aceptaría haber hecho, pero de los cuales tuvimos conocimiento por diversas fuentes). No obstante, inmediatamente después de estos desalojos compulsivos surge un apoyo externo ante la violencia gubernamental.

### **La resistencia al Decreto 110/96**

Luego de los desalojos, las detenciones y aun los heridos, **ocho integrantes del Equipo de Sacerdotes para Villas de la Capital Federal comenzaron una huelga de hambre.**

En todas las tapas de los diarios salieron fotos con las topadoras destruyendo casillas, gente gritando, dirigentes interviniendo...

Al día siguiente de estos hechos las autoridades municipales dijeron que no habría más desalojos y los habitantes de la villa siguieron denunciando que no tenían las casas prometidas.

*“Luego de los desalojos compulsivos del lunes, la Villa 31 amaneció tensa: al despliegue de policías se sumaba el miedo de los pobladores a que se produjeran nuevos procedimientos. Y, pese a que los ánimos no se calmaron, el día finalmente transcurrió con tranquilidad. Mientras los abogados de los pobladores ayer discutían la estrategia a seguir, ocho curas –todos integrantes del equipo de sacerdotes para villas de la Capital Federal– comenzaron una huelga de hambre”* (Clarín, 17-01-96).

La huelga de hambre provocó, como nunca antes había sucedido, un desfile de artistas y personalidades que se sumaron para solidarizarse con los habitantes de la villa. Se hicieron festivales, conferencias de prensa, y políticos, funcionarios y emisarios pulularon por el lugar. Sin embargo, la huelga parecía no dar resultados.

Luego de más de una semana, el arzobispo de Buenos Aires, cardenal Antonio Quarracino, se acercó a ver a los ocho sacerdotes en ayuno (Clarín, 24-01-96). Este no es un hecho usual, ya que dentro de la institución, la corriente de los sacerdotes villeros no es la hegemónica, pero en este caso la cúpula de la Iglesia tenía que pronunciarse. La presencia de Quarracino se produjo al día siguiente que el presidente Carlos Menem acusó a los sacerdotes en huelga de estar *“movidos por intereses políticos”* (Clarín, 25-01-96).

Funcionarios del gobierno acusaron a los miembros de la Iglesia de politización: *“El detonante lo constituyeron las afirmaciones que por la mañana hizo el intendente Jorge Domínguez, quien dijo que la visita que el arzobispo de Buenos Aires, cardenal Antonio Quarracino, realizó el martes a los religiosos no constituyó un respaldo a la protesta”* (Clarín, 25-01-96).

Jorge Domínguez sostuvo que “*Quarracino realizó la visita a los religiosos como sacerdote sin tomar posición y consideró “normal” que el arzobispo “visite a los representantes de la Iglesia” como lo son los presbíteros. Si bien el intendente se manifestó en favor de la “libertad de opinión”, consideró que los sacerdotes “están defendiendo una causa equivocada”* (Clarín, 25-01-96). De esta forma se intentaba impedir el deterioro de las relaciones entre el gobierno local y la cúpula de la Iglesia Católica, institución de fuerte peso social y de incidencia en el entramado de actores de las políticas sociales. La fuerte vinculación entre el Poder Ejecutivo Nacional y la máxima jerarquía de la Iglesia Católica se podía visualizar en las posiciones comunes respecto a temas conflictivos como el aborto.

La resistencia implicó también una **estrategia judicial**. Esta acción colectiva se explica por la presencia de organizaciones de derechos humanos en la villa. Sin embargo, esta respondía más a una articulación en organizaciones de la Villa 31, que a una estrategia de un movimiento social más amplio, ya que el movimiento villero se encontraba debilitado en ese momento.

Para analizar estos hechos se tuvo acceso a algunas causas. Héctor Lobos (causa 4796) a través del patrocinio letrado de Eduardo Barcesat presentó un Recurso de Amparo<sup>127</sup> en la causa caratulada: “Domínguez, Jorge y otros por violación a los deberes de funcionario público”. Además se le imputó violación de domicilio y daños, lesiones (varios heridos) y amenazas (dijo días previos a los pobladores “*negros de m... los vamos a echar a patadas*”, hecho que fue filmado por una cámara de video y emitido por los medios de comunicación).

Entre los fundamentos de los escritos presentados por dicho abogado se señala que la Municipalidad no había presentado pruebas formales de que las tierras en cuestión habían pasado de la Nación a la Municipalidad y que no había mediado ninguna ley de la Nación que declarara de utilidad pública a dichas tierras. Según el letrado, la MCBA no tenía poder de policía dado que los pobladores ocupaban los terrenos de la Villa 31 antes de que la MCBA iniciara las obras de la autopista. El argumento invalidaba las acciones del municipio como “propietario”, y atribuía al Poder Judicial de la Nación el ejercicio del poder de policía.

De la vista del expediente surge que el 6 de mayo de 1996, cinco meses después de los hechos de las topadoras, se concedió el “*recurso de apelación interpuesto por el querellante Héctor Lobos contra la resolución por la cual se sobresee a Jorge Manuel Domínguez, Jorge Pereyra de Olazábal, Ronaldo Fernández Prol, Raquel Kisner de Olmos, Francisco Stepanik y Héctor Torea*”.

Merece destacarse el memorial complementario del informe “*in voce*”, el querellante insiste en cuestionar jurídicamente el accionar de Domínguez: “*Po-*

<sup>127</sup> Ante el Juzgado Correccional N° 7, Secretaría 57.

*demos elogiar las últimas consideraciones que vierte la Jueza en la providencia en examen. En efecto, no es ético el modo en que se ha procedido en la Villa 31. Lástima que la Jueza no pudiera advertir que tampoco era jurídico... Hace tiempo que venimos pidiendo lo único a que convocan las pruebas colectadas: el procesamiento de los funcionarios municipales intervinientes”.*

En otra ampliación menciona el derecho constitucional otorgado en el artículo 14 bis y que la jueza dictó la resolución de sobreseer al intendente sin especificar de qué delitos se trataba. Esto lleva a un debate más amplio respecto a cuál es el papel del Estado respecto al goce del derecho a la vivienda, que excede ampliamente a los objetivos de este trabajo. En particular, es interesante la tensión entre el Estado como propietario o defensor del estatuto de la propiedad privada, y como garante de derechos reconocidos constitucionalmente.

El conflicto estaba desatado y el entramado de intereses se había ampliado hasta incluir a defensores de los villeros, en este caso de la Iglesia Católica, junto a actores de las fuerzas de seguridad, por ejemplo, la policía municipal. El conflicto llegó a los más altos niveles del gobierno nacional –y de la Iglesia– quien una vez más decidió sobre la gestión local.

## **Del conflicto a la conciliación. Menem ordena negociar**

En el medio de acusaciones de politización a los sacerdotes por parte del gobierno, que involucraron al Presidente de la Nación, el cardenal Quarracino visitó a los huelguistas, lo que fue considerado un apoyo tácito. Había que terminar el conflicto. Entonces, el ministro del Interior pidió una investigación sobre la “represión ilegal” (Clarín, 24-01-96).

Al día siguiente, el presidente **Menem ordenó al intendente que debía reunirse con los habitantes de la Villa 31**. Los sacerdotes decidieron levantar la huelga de hambre. La Iglesia Católica intentaba una relación de armonía con el Estado, colocándose en el rol de mediador y sin tomar partido a priori por algún actor social. A su vez, hubo negociadores a pedido de los villeros, como funcionarios del Programa Arraigo (Clarín, 26-01-96). Su intervención respondió a la activación de redes clientelares previas al conflicto y utilizadas por algunos sectores de los villeros.

En el encuentro, los delegados se “*mostraron de acuerdo con irse de la villa*” para que pudiera avanzar la construcción de la autopista. Pero hicieron una serie de solicitudes: “*que se derogue el decreto municipal a través del cual se los quiere expulsar, que se les construyan viviendas y que el tema salga de la órbita de la Municipalidad y pase a manos del Gobierno.*” (Clarín, 26-01-96).

Se pensaron alternativas, todas las cuales resultaron ficticias: “*En cuanto a la ubicación de las casas se barajaron tres posibilidades: una parte estaría*

*en la Capital Federal, otra en el Gran Buenos Aires y las restantes en la única manzana de la Villa 31 que no impide la construcción de la autopista. Allí solo podrían vivir cerca de 110 familias”* (Clarín, 26-01-96).<sup>128</sup>

Pocos días después los titulares anunciaban: *“No habrá más desalojos por la fuerza en la Villa de Retiro”* (Clarín, 29-01-96).

El entramado de intereses se había ensanchado y se produjo un realineamiento dentro del gobierno por desacuerdos con la metodología o con sus costos políticos: *“Alicia Pierini, Subsecretaria de Derechos Humanos, enfatizó: “lamento que haya funcionarios en mi gobierno que necesitan órdenes del Presidente para recibir a la gente”* (Clarín, 29-01-96).

Por su parte, Miguel Ángel Lico, titular del Programa Arraigo, quiso nuevamente jugar un papel de interlocutor y mostrar que gozaba del respeto de los villeros y de la confianza de Menem. Así afirmó que *“si el presidente Menem, que está muy molesto con este tema, quiere que intervengamos en las conversaciones, lo vamos a hacer. Yo respondo a directivas del Presidente, aunque no quiero entorpecer el diálogo”* (Clarín, 29-01-96).

Todo parecía más calmo y los representantes de los villeros y el intendente acordaron continuar el diálogo en busca de soluciones. El gobierno aceptó las propuestas de la ordenanza y las que *“surgieran de los propios habitantes”*. *“Cerca de las 20, Domínguez recibió a los delegados y a los sacerdotes Ernesto Narcisi y Francisco Oliveira, que el domingo terminaron su huelga de hambre, en el Salón Blanco de la Municipalidad”* (Clarín, 30-01-96).

La propuesta de los villeros incluyó una modalidad instrumentada por algunos de ellos con relativo éxito, denominada *“salida en comunidad”*. El intendente, en una actitud propicia para el diálogo, sostuvo *“no nos oponemos al traslado de la gente en forma comunitaria”*. Aseguró Domínguez: *“La Municipalidad va a apoyar a aquellas familias que lo deseen. Quienes lo requieran también van a poder acceder a propiedades de la Comisión Municipal de la Vivienda. En el barrio de Flores Sur hay cerca de 300 construidas. En resumen, cada uno va a poder proponer la solución que le parezca más adecuada”* (Clarín, 30-01-96).

**Se recurrieron a los viejos instrumentos de concertación, de gestiones anteriores, como una mesa de trabajo con los villeros** a ser *“coordinada por la Secretaria de Promoción Social, Raquel Kisner de Olmos y de la que también*

<sup>128</sup> El 28-01-96 Clarín Segunda Sección titula: *“La Villa que resiste. 2.100 familias entre la topadora y la pared”*. En el copete: *“La construcción de una autopista y la política de la topadora chocaron en estos días con la huelga de hambre de nueve sacerdotes (el padre Francisco, en la foto, es uno de ellos) dispuestos a marcar un límite en esa situación que pone en juego el techo y el futuro de más de dos mil familias. Aquí se cuenta cómo viven y qué esperan en la Villa 31. Qué dicen sus habitantes y los religiosos que decidieron no quedarse esperando con los brazos cruzados”*.

*participará la CMV, la Subsecretaría General de la Comuna y los organismos nacionales que se considere necesarios” (Clarín, 30-01-96).*

El intendente insistió en que el Decreto 110/96, que ordenaba la desocupación de las viviendas que interferían con el trazado de la autopista Arturo Illia, estaba extinguido y confirmó que no habría más desalojos compulsivos en la Villa 31.

De forma reiterada y siempre ambigua se volvió a afirmar que la Comuna no tenía intención de vaciarla. Domínguez informó: *“Parte de los terrenos de la Villa 31 podrían ser destinados a viviendas. Para hacerlo hay que aplicar el Decreto de la Nación 1.001, que establece que las empresas estatales dueñas de los terrenos pueden declararlos innecesarios y venderlos a sus ocupantes”* (Clarín, 30-01-96).

Los ánimos se calmaron. Los habitantes de la Villa 31 afirmaron a la prensa: *“Quedamos conformes con el resultado de la reunión, porque Domínguez nos escuchó y se dio cuenta de que nuestras propuestas eran viables”, aseguró Raúl Guzmán, delegado de los vecinos de la villa. “Nosotros propusimos una salida comunitaria en Retiro, en un barrio de la capital o en el conurbano bonaerense y salidas individuales con terreno y casa”, explicó”* (Clarín, 30-01-96).

Como fue habitual en este conflicto, al día siguiente la prensa informaba que los **habitantes estaban disconformes**.

Sucedía que lo que la Municipalidad tenía claro eran sus necesidades. Así *“en la primera sesión conciliatoria entre representantes de la Municipalidad y habitantes de la Villa 31 de Retiro quedó establecido que “en esta primera etapa se va a garantizar la ejecución de la autopista, solucionando la situación de las familias que quedaron dentro de la traza”. El anuncio fue hecho por la Secretaria de Promoción Social de la Municipalidad, Raquel Kisner de Olmos. Este anuncio, dejó poco conformes a los vecinos, quienes aspiran a que la solución sea global para todos los habitantes y no solo para los involucrados dentro del recorrido del carril sur-norte de la autopista en construcción”* (Clarín, 31-01-96). Nuevamente la resolución se manejó con ambigüedad en cuanto a referirse a sectores o a toda la villa. Además esto produjo situaciones muy desgastantes al luchar por alternativas que la Municipalidad no estaba dispuesta a llevar a cabo porque no se vinculaban con el área prioritaria de desalojo.

Como fue costumbre, las autoridades apelaron a explicaciones que buscaban estigmatizar a los habitantes de la villa: *“El 28-01-96 el intendente anunció que no habría más desalojos y que está extinguido el Decreto 110. Dice que se hizo el desalojo compulsivo porque pedían “dinero en cantidades inaceptables”* (Clarín, 31-01-96).

Les ofrecieron viviendas en el barrio de Flores Sur, también prometidas a habitantes de otras villas. Como ya se refirió, las rechazaron porque no querían un enfrentamiento de “pobres contra pobres”. Las autoridades de la CMV

dijeron que “los pobladores estuvieron “manejados” políticamente” o “mal asesorados” o “no quieren endeudarse por miedo a no poder pagar las cuotas en el futuro” (que serían de \$ 90 por mes) o por descreimiento (debe recordarse la Ley 1.050 que permitió la indexación o lo descrito en las encuestas del Programa Arraigo).

La Municipalidad afirmó haber erradicado 1.350 familias, mientras que los habitantes y sus dirigentes sostuvieron en las entrevistas que no fueron más de 600. En un artículo periodístico los dirigentes precisaron 712 familias (Revista La Nación del 26-01-97) y los periodistas sostuvieron que los datos de la Municipalidad “cantan 1400”. Algunas fuentes atribuyeron la diferencia a indemnizaciones ilegítimas<sup>129</sup>. Esta afirmación se basa en las múltiples denuncias sobre, entre otras, familias que percibieron el subsidio más de una vez, y personas que cobraron y nunca vivieron en la villa, y la intervención de la Defensoría de la Ciudad acompañando las denuncias. En entrevistas con la CMV, los funcionarios negaron cualquier posibilidad de fraude dado que contaban con auditorías semanales.

Pablo Rojo, presidente del BHN, informó 400 préstamos otorgados de acuerdo con la ordenanza; los dirigentes sostuvieron que no fueron más de 50; la CMV brindó la cifra de 82 y algunos funcionarios sostuvieron en una entrevista que los créditos los “manejaron” ellos. Se observa que las cifras nunca coinciden y resulta difícil establecer cuál es el dato que más se acerca a la realidad.

#### **Cuadro N° 5: Beneficiarios de las tres opciones de la Ordenanza 47.665/94**

Fuente	Opción crédito	Opción subsidio	Opción vivienda	Total
CMV	82	1.350	0	
BHN	400		0	
Habitantes Villa 31	50 aprox.	600 aprox. 712 *	0	
Censo Haime mayo 1994				648

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos ya citados.

\* Fuente: Revista La Nación del 26-01-97

<sup>129</sup> En el lenguaje de los entrevistados se habla de “truchas”, denominación que puede ser traducida por falsas, tramposas. Corresponden según trascendidos a clientes políticos del intendente Domínguez, a miembros de la CMV, a dirigentes de la villa que fueron “comprados” para que cambien sus posiciones opositoras a la erradicación, etc.

Algunas autoridades de dicho organismo opinaron favorablemente sobre el grupo de villeros que eligieron el crédito, a diferencia de las caracterizaciones de todo el resto que optó por los \$12.000. En estas afirmaciones se detecta la tradicional dicotomía entre “pobres indignos” y “pobres dignos,” que como sostiene Pilar Monreal (1996) atraviesa las conceptualizaciones de la pobreza desde el siglo XVIII. A su vez, remiten a la teoría de la “cultura de la pobreza”, tal como la construyó Oscar Lewis y que traspasó al sentido común.

Así, en el discurso de los ejecutores de las políticas se desliza la imagen negativa de los villeros que se quiso construir en décadas anteriores, que los victimizaba de su propia situación y les endilgaba una actitud facilista e irresponsable sobre su futuro.

### **Las organizaciones villeras: entre la negociación y la lucha**

El municipio se encontró así en el centro de un nudo de relaciones al nivel local. Herzer y Pirez (1988) distinguen dos tipos de situaciones: la representación política y la participación.

Con relación a los cargos elegidos popularmente, los autores sostienen que, producida la elección, se generaba cierto grado de autonomización del elegido respecto de los electores, en el marco de un proceso descrito como “natural”: *“Esto es parte del sistema de democracia representativa, que tiende a provocar actitudes apáticas en la población, por una parte, y que posibilita a los representantes responder más a una lógica de acumulación de poderes o favores que de representación de las necesidades locales”* (Herzer y Pirez, 1988).

En la Ciudad de Buenos Aires, los debates de los legisladores municipales solo reflejaron las iniciativas del Poder Ejecutivo municipal o nacional, salvo aquellas circunstancias en que presionaron los villeros y los vecinos afectados por la “radicación” de la Villa 31, por ejemplo, con su presencia en el Concejo Deliberante.

Esta separación entre representantes y representados se verifica también en los dirigentes barriales. Los diagnósticos del Programa Arraigo también la detectan. En páginas anteriores se hizo referencia a las “negociaciones” con las autoridades municipales que realizaron los representantes de la villa sin consultar con sus bases. Muchas veces sus discusiones partieron también de las propuestas del gobierno local o de los partidos políticos. En el marco de este estudio, se recogieron quejas de los vecinos de la villa en cuanto a que no eran informados por las autoridades ni por sus dirigentes.

Por otra parte, específicamente en la Villa 31, hubo dirigentes que asumieron la representación de toda la villa, a pesar de que no existieron elecciones periódicas. Se detectan tres tipos de representación: a) antes y después del con-



flicto de enero de 1996, surgieron posiciones encontradas a partir de diferentes salidas posibles, asumiendo algunos dirigentes la representación de determinada propuesta; b) otros dirigentes se posicionaron a partir de divisiones históricas y territoriales. Es decir, siguiendo la tradición de décadas anteriores decían representar a algunos de los seis barrios que componen la totalidad de la villa, incluyendo los nuevos como “Autopista” y “El Playón”; c) dirigentes que se autodefinían representantes de la totalidad de la villa.

Esta aclaración es importante para analizar el comportamiento de los dirigentes y de sus relaciones externas y entender su articulación con el aparato municipal o el Estado Nacional. Esta categorización permite contrastar con otros momentos históricos de las organizaciones villeras de la Capital o de la Villa 31, en las que asumieron posiciones unificadas hacia afuera y mantuvieron las diferencias en las discusiones al interior de las mismas.

Dentro del ejecutivo municipal, en particular en su aparato político y administrativo, existían organismos o funcionarios que se identificaban con distintos intereses dentro de la sociedad local. Estos juegan como elementos de presión dentro de la gestión municipal (Herzer y Pirez, 1988). En el período de Grosso fue notoria la “feudalización” de organismos entre las diferentes corrientes del Justicialismo porteño, las que aparecían abiertamente en los diarios repartiendo el municipio como si fuera un botín. El juego de presiones dentro de esta interna alteraba la correlación de fuerzas dentro del municipio y derivaba en el continuo recambio de funcionarios como en una partida de ajedrez.

De acuerdo con la evaluación para América Latina que realizaron Herzer y Pirez (1988), el funcionamiento de los concejos o cámaras municipales indicaba una baja representación de los intereses generales de la sociedad local y en particular de los sectores populares. Sin duda, se considera que ese diagnóstico elaborado para la década del 80 es válido para períodos posteriores y se pueden mencionar algunos casos como “la escuela *shopping*”, las numerosas excepciones al código de edificación (Clichevsky, 1996), la privatización del zoológico, la privatización del puerto, etc., que respondían más a “negocios particulares” que a elementos de una planificación urbana.

Por eso: *“La representación no es... un carácter que debe suponerse, sino un rasgo que debe reconocerse. La principal vinculación de los elegidos como representantes con los sectores populares se trata de relaciones de tipo clientelístico. Esta vinculación tiene, al parecer, dos modalidades. Una supone la vinculación inmediata de algún miembro de los concejos con los pobladores, individuales u organizados, es decir nexos entre el “representante” y sus electores: se establece un vínculo mediante el cual se intercambian “servicios”. Por el lado del miembro del concejo se ofrece, y a veces se obtienen, “favores especiales”: permisos para desarrollar actividades económicas, empleos,*

*gestiones, etc. Los “favores” municipales deben pasar con éxito por el aparato político y administrativo del ejecutivo” (Herzer y Pirez, 1988).*

La segunda modalidad supone la presencia de las “máquinas partidarias” que determinan “favores” en razón de las vinculaciones políticas para el funcionamiento de los acuerdos o alianzas con grupos políticos o sociales. La “máquina política” también pareciera estar más vinculada con el ejecutivo municipal que con el concejo. Para que los vecinos sean tenidos en cuenta en forma individual deben contar con alguna posición de preeminencia dentro de la sociedad local. En cambio, los sectores populares necesitaron organizarse para ser atendidos, y en muchos casos estas organizaciones o sus miembros fueron cooptados por la “máquina política”. La incorporación de los dirigentes villeros al personal de planta de la Municipalidad de Buenos Aires durante la intendencia de Grosso lo demostró.

Entonces: ***“La participación... puede significar también la transferencia a los sectores populares de parte de la carga que corresponde al gobierno municipal. Esto es, cuando el gobierno, como parte del aparato estatal total, no puede cumplir sus funciones (por falta de recursos financieros, por ejemplo) y descarga su déficit en los sectores populares. En estos casos esa población no lograría todas las satisfacciones necesarias para su reproducción por el salario directo ni por el salario indirecto”*** (Herzer y Pirez, 1988).

En el caso objeto de este estudio, para enero de 1996 existía una crisis de representatividad. Por lo tanto, los que se autotitulaban dirigentes de la villa, e incluso de las villas de la ciudad, actuaban autónomamente y disputaban la representación barrial. Algunos hablaban en nombre de sectores de la villa y otros de todo el asentamiento.

Las elecciones de Comisión Vecinal se iban a realizar al mes siguiente del conflicto. Esto también generaba un problema en las autoridades que no sabían qué capacidad de comunicación con los pobladores lograrían y qué legitimidad tenían aquellos dirigentes. Estos comenzaron sus juegos de alianzas políticas y religiosas. Así, en enero de 1996, Lico, titular del Programa Arraigo, se acercó a los dirigentes de la Villa 31<sup>130</sup> a fin de reestablecer sus alianzas, pero generó más confusión, debido a los antecedentes de fracaso de su gestión sobre el barrio. En el marco electoral, algunos dirigentes pidieron que el tema volviera a este programa, mientras tanto rechazaban a Oddone, secretario de la Comisión Municipal de la Vivienda, quien intentaba negociar nuevamente su inserción política en el asentamiento.

El 11-12-95 la Comisión Municipal de la Vivienda presentó un informe a la Comisión de Finanzas del Concejo Deliberante, donde constaba que se habían invertido \$ 8.480.000 en la construcción de viviendas para la erradicación de la

<sup>130</sup> Según decía, con el aval del presidente Carlos Saúl Menem.

Villa 31. De las entrevistas con dirigentes y miembros de la Pastoral Social de la Iglesia que se realizaron en el marco de este estudio, surge que en la gestión de Domínguez no se hizo ninguna obra de mejoramiento de infraestructura en ninguna de todas las villas de la Capital Federal, con lo cual no existen elementos para interpretar el dato sobre inversión aludido.

### **Situación del movimiento villero de la Capital a comienzos de 1996**

En los años 90, el movimiento villero entró en un proceso de crisis y fragmentación. Por un lado, los intentos de constituirse como independiente luego de 1983, no impidieron una identificación partidaria “peronista” de algunos de sus miembros a partir de la asunción del Partido Justicialista en el municipio. Por el otro, esta identificación los llevó a una desorientación cuando las mesas de negociación del Programa de Radicación no colmaron sus expectativas de participación. Esta incertidumbre fue aún mayor cuando el intendente Domínguez los enfrentó y hasta los trató despectivamente. Entraron así, a partir de 1989, en una espiral de pérdida de capacidad de presión, concomitante con una pérdida de poder de convocatoria. Pareciera que las organizaciones se replegaron al ámbito de cada villa en particular (con sus propias conflictividades).

Según algunos dirigentes villeros entrevistados, existían cuatro movimientos villeros en enero de 1996, si es que alcanzaban la condición de “movimientos sociales”.

1) Movimiento de Villas y Barrios Carenciados dirigido por Juan Cymes (fue candidato a estatuyente por el Frepaso). Otros informantes también lo vincularon con Gustavo Beliz, situación que él negó rotundamente. La estructura de la organización se completaba con la vicepresidente (Norma Pelayo), la encargada de Acción Social (“Graciela” de la Villa 31) y el “encargado de tierras” (Videira de la Villa 31).

2) Movimiento de Villas y Barrios Carenciados, dirigido por Omonte (Villa 20-Lugano), vinculado a Jorge Domínguez. Constitúan un sector pequeño, alineado con el oficialismo. Algunos de estos dirigentes eran personal de planta y por lo tanto cobraban un sueldo en la Municipalidad, a partir del acuerdo que provenía de la gestión de Grosso. Se encontraban bajo dependencia de la Secretaría de Acción Social y la tarea asignada era que hicieran “trabajo social” en los barrios<sup>131</sup>.

<sup>131</sup> Esta situación los convirtió, en los hechos, en “punteros” políticos pagos.

3) Movimiento villero, del que no se conocía su filiación política, dirigido por Sardina y Valenzuela. También aglutinaría a un sector minoritario de las organizaciones barriales. Otros dirigentes entrevistados lo desconocían.

4) Una organización alternativa del Movimiento de Villas y Barrios Carenciados, que estaba opuesta al gobierno y a la dirigencia de Cymes, radicada principalmente en la Villa Cildañez. Los dirigentes que se refirieron a la tercera desconocieron la cuarta.

Los posicionamientos se hacían más complejos al interior de cada villa. Podía suceder que una organización adhiriera a un partido y sus integrantes pertenecieran a corrientes internas diferentes<sup>132</sup>.

En resumen, habría al menos tres posiciones: una corriente que respondía al Justicialismo, otra que adhería *grosso modo* al Frepaso y una tercera opositora a las dos y simpatizante del Partido Comunista.

Un elemento relevante para comprender la trama política es que algunos de estos dirigentes organizaban comedores barriales, que recibían en esos años subsidios para su funcionamiento. En realidad, este último era el mecanismo para subsidiar sus actividades políticas. Entre aquellos que recibían apoyo se encontraba Norma Gutiérrez. Existían en las oficinas municipales innumerables denuncias respecto al gasto de los comedores, pero en realidad nadie controlaba su contabilidad. En una ocasión entrevistamos a funcionarios responsables del mantenimiento de los mismos y manifestaron esta situación de discrecionalidad. Esto no quita que muchos de ellos funcionaran correctamente, pero sí que era un mecanismo de sostenimiento político de ciertos referentes, en particular en la Villa 31 en los años 90.

### **Propuestas de salida del conflicto por parte de los habitantes de la Villa 31**

Puede acordarse que el gobierno municipal logró sus objetivos. Se liberó la traza de la autopista y el conflicto con los habitantes pudo ser controlado, por lo menos en el corto plazo, en función de dicha obra. El primer aspecto requirió de topadoras, pero el segundo estuvo estrechamente ligado a que los **habitantes no asumieron una posición uniforme y, por lo tanto, su poder**

<sup>132</sup> Lobos estaría vinculado políticamente a Lico y otros funcionarios del Ejecutivo Nacional y opuesto a Domínguez en la Intendencia porteña. Esto explicaría algunas de sus expresiones como la de considerar que el “Programa Arraigo” no los abandonó, sino que también los villeros fueron “responsables” de lo que sucedió. Paralelamente a la dirigencia de Héctor Lobos, existía una asociación civil de la Villa 31 dirigida por Norma Gutiérrez que surgió en 1992. Los entrevistados en el marco de este estudio dijeron que no se hacían elecciones y que los dirigentes mantenían una actitud de continuismo, sin apertura al barrio.

**de presión se debilitó. El gobierno local supo aprovechar esta oportunidad y decidió “dialogar” separadamente con los distintos grupos que sostenían diferentes propuestas.**

Uno de los graves problemas fue la falta de transparencia de los actos de gobierno, sobre todo a partir de las denuncias de corrupción contra la CMV cuando se implementó la ordenanza de las tres opciones<sup>133</sup>, con lo cual no quedaron claras las reglas del juego.

En febrero de 1996 se eligieron autoridades de la Asociación de habitantes de la Villa 31. Ganó las elecciones Héctor Lobos<sup>134</sup>, sanjuanino, 38 años, del Barrio Güemes, uno de los más activos dirigentes durante el conflicto.

Sobre la base de entrevistas a dirigentes y habitantes de la villa (sus diferentes barrios, incluyendo el denominado “El Playón”) y a colaboradores del barrio, las diferentes posiciones que quedaron luego del conflicto del desalojo compulsivo<sup>135</sup> pueden sintetizarse de la siguiente manera:

a) Radicación.

Un grupo de pobladores no estaba dispuesto a ser desalojado, aún a una casa propia. Se basaban en criterios afectivos (apego), políticos (oposición al gobierno), sociales (la cercanía a familiares, co-provincianos, co-nacionales o amigos) o económicos (cercanía al trabajo o la imposibilidad de pago de una vivienda).<sup>136</sup>

Estos últimos factores se motivaban en diferentes lecturas de la centralidad de la ubicación de la villa en la ciudad. Algunas casas tenían un valor de uso alto en cuanto a superficie o materiales que hacía valorar el monto de indemnización como mucho menor del que correspondía. En relación al mercado laboral, algunos tenían comercios o talleres dentro del barrio. En otros, influía la cercanía a lugares de empleo o a fuentes de trabajo, tales como changas, venta ambulante o cirujeo<sup>137</sup>.

b) Proyecto “Lola Mora”

Los habitantes que apoyaban esta propuesta expresaron que consistía en la utilización de terrenos de la Administración General de Puertos en la Costanera

<sup>133</sup> Lobos reclamaba ejercer el poder de control y tener acceso a la información correspondiente.

<sup>134</sup> En una de nuestras entrevistas a Héctor Lobos nos relató que el 17.01.96 sufrió un intento de secuestro y se lanzó una ola de rumores acerca de que se le había dado orden de captura. Su abogado, Eduardo Barcesat llevó la renuncia a Alicia Pierini, de la Subsecretaría de DDHH.

<sup>135</sup> En entrevistas posteriores algunos funcionarios se referían a este proceso como “erradicación consensuada”. Parece imposible sostener esta posición por lo expresado en este estudio.

<sup>136</sup> Para un análisis de mayor profundidad sobre el mercado inmobiliario informal en las villas de la ciudad o las motivaciones para la movilidad residencial ver Cravino (2006).

<sup>137</sup> Las terminales ferroviarias o de ómnibus son una fuente inapreciable de este tipo de empleos (maleteros, etc.).

Sur, y la efectivización del compromiso de las empresas que administraban la autopista<sup>138</sup> de construir viviendas para los vecinos de la Villa 31. Lobos era el principal dirigente que sostenía esta idea.

Se proponían viviendas individuales, todas en planta baja. El proyecto incluía: Iglesia, comedor para niños y ancianos, escuela primaria y secundaria, escuela de capacitación laboral y un “minihospital”. Lobos sostenía que se debería contratar a los mismos habitantes, lo que ayudaría a resolver el problema del desempleo. El financiamiento podría provenir del peaje, por lo que “*no le costaría un peso al Estado*” porque lo harían en tierras que no tendría que comprar y lo construiría una empresa privada sin cobrar específicamente por esto.

Ellos no querían responsabilizarse por el manejo de dinero ni construir por autoconstrucción, ya que esto último implicaba un esfuerzo extra para los trabajadores, a la hora de llegar a su hogar.

Lobos afirmó, incluso, que podría participar el directorio de la terminal de omnibus de Retiro, ya que habían recibido una propuesta de esta empresa, a la que le interesaban los terrenos delanteros de la villa para ampliar la terminal y construir galpones para limpiar los ómnibus. Les ofrecían vivienda y trabajo en el Municipio de Pilar. El inconveniente era que las casas serían de la empresa, y si los echaba se quedarían sin trabajo y sin vivienda. En cambio, ellos proponían “*casas propias en terrenos propios*”.

#### c) “Proyecto Celina”

El grupo que lo sostuvo optaba por una “salida” semejante a la que hicieron algunas familias de una manzana (la 32) que fuera erradicada para la construcción de la autopista. La diferencia estaba en que pidieron que el Programa Arraigo o el Estado Nacional adquirieran el predio para disminuir el costo de la compra del terreno.

Con relación a esto habría existido una propuesta de trabajar junto a arquitectos, algunos del Frepaso, y de comprar 27 manzanas cerca de los que construyeron en Villa Celina, que serían propiedad del Estado Provincial. Se propuso que se pasara al Banco Hipotecario y que lo comprara una cooperativa, que agruparía a todos los habitantes de la villa que optaran por la “salida en comunidad”<sup>139</sup>. Los no censados accederían a una vivienda “base”, es decir un ambiente con cocina y baño, junto a un plano aprobado para futuras amplia-

<sup>138</sup> Según Héctor Lobos, el *holding* del que formaban parte Civial y Covimet, empresas constructoras, no cumplió con lo estipulado en los pliegos de adjudicación, donde se comprometían a construir “1.300 viviendas”. Es de notar que las cifras de las viviendas comprometidas variaban de acuerdo al informante consultado.

<sup>139</sup> Así el lote de 300 m<sup>2</sup> les saldría \$ 600 en ese entonces.

ciones. Una de las entrevistadas del sector de “El Playón” era quien sostenía esta idea.

Por medio de un convenio entre la Municipalidad y el BHN, en los inicios de la gestión radical de De La Rúa en el Gobierno de la Ciudad, se efectivizó el traslado de la propiedad, pero no del dominio por lo que este proyecto seguía aún indefinido.

Este proyecto muestra las dificultades de la gestión del suelo urbano, aún cuando es propiedad del Estado. Los mecanismos de transferencia son sumamente dificultosos y no acompañan los tiempos de los proyectos. Este es un factor central en el fracaso de las políticas habitacionales, tanto en esta ciudad como en otras del país. De aquí quizás aparece el eufemismo de que no existe suelo disponible, cuando en realidad éste se encuentra disponible pero requiere de operatorias intra-gubernamentales. El Decreto 1.001 facilitaría la transferencia de suelo ocupado, pero el vacante es necesario para la gestión de proyectos de urbanización de los asentamientos. De todas formas, se requería de la voluntad política de los organismos a cargo de las propiedades y no existía (y no existe) coherencia en los posicionamientos al respecto. Inclusive, algunos organismos encargados de facilitar las transferencias son un obstáculo más que facilitadores, ya que tendrían intereses más similares a operatorias inmobiliarias que a cumplir objetivos sociales.

d) Proyecto “manzana 83”

Según los vecinos, a fines de 1996, esta manzana no estaba afectada al proyecto Retiro, por lo que era factible de ser urbanizada (calle 5 y 8). Allí se encuentra la Iglesia Cristo Obrero del Padre Mugica<sup>140</sup>.

El proyecto consistía en la construcción de 138 viviendas en dos plantas. La dificultad mayor es que no constituía una solución para toda la villa, dado que sólo albergaría a un pequeño número de familias. Esta era la propuesta que más se acercaba a la radicación.

e) Indemnizaciones

Un grupo de habitantes mantenía la posición de que todos los que quedaron deberían cobrar \$ 25.000.- para irse de la villa. Es decir, pedían un monto más que el doble de lo que había ofrecido en su momento la Municipalidad para los desalojados por la autopista.

<sup>140</sup> El Padre Mugica fue un sacerdote, de filiación peronista, que colaboraba y alentaba la organización y conformación de un movimiento villero. Fue asesinado a mediados de los 70 por organizaciones paramilitares de derecha.



### El Sector denominado “El Playón”

A principios de 1996, este barrio, luego denominado Villa 31 bis, estaba compuesto por unas 120 familias, que en su mayoría no fueron censadas por el Programa Arraigo en 1993.

Según sus habitantes, se formó en 1990 y se amplió en años sucesivos<sup>141</sup>. En cambio, según funcionarios de la CMV, nació después del censo del “Plan Arraigo” de 1993. Algunos vecinos de este sector nos afirmaron que fueron los mismos funcionarios municipales quienes les dijeron que ocuparan estas tierras cuando se negaban a aceptar los subsidios por encontrarse en la zona de la traza de la autopista. Con este monto habrían construido sus viviendas, entre 1995 y 1996.

Las tierras ocupadas pertenecían, sobre la base de fuentes municipales, a Ferrocarriles Metropolitanos S.A. (FEMESA), ya que los terrenos no fueron adjudicados a los operadores privados.

Siguiendo el consejo de Silvia Gottero, funcionaria de la CMV, varios vecinos fueron a ver a los abogados de FEMESA, quienes les dijeron que “*no tenían derechos y que no les iban a dar nada*”. Luego, los hicieron “*sacar por personal de seguridad*”.

Volvieron acompañados de la concejal del Frente Grande, María Elena Naddeo, pero tampoco tuvieron respuesta favorable. Algunos funcionarios se referían a que se trataba de dos villas separadas (actualmente son consideradas así). De hecho pareciera que muchos dirigentes de la Villa 31 no los tenían en cuenta en sus negociaciones. Un cerco de alambre tejido los separaba del resto de la villa.

## **Luego de la negociación**

Según algunos dirigentes de la villa que se entrevistaron en el marco de este estudio, Raquel Kisner de Olmos (Kelly Olmos)<sup>142</sup> les prometió solucionar el problema pero... “*siempre pidió plazos*”. El 14-05-96 los vecinos presentaron un petitorio en el que solicitaban la firma de un convenio antes del 01-06-96 o de lo contrario realizarían movilizaciones. Los villeros estaban preocupados por la elección del nuevo intendente el 30 de junio y la posibilidad de que éste no reconociera sus derechos y no estuviera dispuesto a dar más indemnizaciones, ya que se había gastado todo lo presupuestado para este rubro.

<sup>141</sup> Esta información se obtuvo a partir de entrevistas con vecinos del lugar.

<sup>142</sup> Esta funcionaria debe ser uno de los políticos con mayor continuidad en la trama política de la villa, ya que en años sucesivos tendrá injerencia desde su posición en la empresa AUSA respecto a ciertos delegados.

De acuerdo con las informaciones recogidas, para mayo de 1996, si alguna familia estaba censada y se quería ir de la villa, le otorgaban \$ 8.000 (en ese momento U\$S 8.000) y firmaba por \$ 12.000 porque la Municipalidad no tenía dinero; en cambio *“a los que no están censados ni los recibían.”* Los funcionarios de la CMV, en las entrevistas realizadas en esa misma fecha, aludían a que *“no pagaban ninguna indemnización porque no tenían presupuesto y porque no podían garantizar que no vuelva a ser ocupada la vivienda.”* En este sentido, se evidencia la gran confusión acerca de los objetivos de la operatoria: ¿era liberar la traza de la autopista o erradicar la villa por el Proyecto Retiro? Pareciera que en algunas ocasiones se buscaba sólo la primera meta y en otras ambas. De hecho, la prensa también se expresaba en dicha ambigüedad de objetivos.

En ese momento existía un conflicto con la Escuela Banderita<sup>143</sup>, donde funcionaba un jardín de infantes, primaria y secundaria de doble jornada, y una escuela para adultos. Se trataría de tierra ganada al río que fue usufructuada por la Fuerza Aérea. Durante la gestión de Grosso se debió escriturar para la Municipalidad, pero como no se hizo pasó a la Fuerza Aérea. A principios de 1996 ésta llamó a licitación para vender la manzana, incluyendo el predio ocupado por la escuela. Se interpusieron recursos judiciales que en un primer momento tuvieron alguna efectividad.

En un marco de continuos intentos de los habitantes de la Villa 31 por obtener de la Municipalidad algún compromiso escrito que les garantizara por lo menos la permanencia en la villa hasta ser incluidos en algún proyecto alternativo, se efectivizó la asunción de un nuevo intendente, **Fernando De La Rúa**, elegido por los habitantes de la ciudad.

Las posiciones divididas de los villeros, la desaparición del conflicto en los medios de comunicación y las indefiniciones dentro del Gobierno de la Ciudad fueron, seguramente, los factores principales del fracaso de estos intentos. Así el nuevo jefe del Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires comenzó su gestión sin ningún compromiso con este asentamiento y sin saber qué hacer con él.

---

<sup>143</sup> En el año 2007 el terreno de la escuela estaba nuevamente en cuestión porque fue comprado por el Poder Judicial y los habitantes de la villa recibieron propuestas de construir un edificio a tales fines dentro de la zona conocida como Villa 31 bis.

### **CAPÍTULO 3**

## **La política pública hacia las villas en general y la Villa 31-31 bis en particular entre 1996 y 2006**

### **AUTONOMÍA Y DEPENDENCIA DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

La autonomía de la Capital Federal requirió de más de un siglo de disputas. En 1882 el Congreso Nacional sancionó la “Ley de Organización de la Municipalidad de la Capital de la República” (Ley 1.260), que otorgaba al Presidente de la Nación la facultad de designar al titular del ejecutivo municipal, aunque con el acuerdo del Senado y el “Departamento Deliberativo”. Con algunas variantes, esto se aplicó hasta la sanción de la Ley 19.987.

Buenos Aires es el lugar de residencia de las autoridades nacionales y es la Capital de la República por la Ley N° 1.029 de 1880.

La Constitución de 1853 en su art. 86 estableció que el Presidente de la Nación es el “jefe inmediato y local de la Capital de la Nación” y en el art. 67 se asignó al Congreso de la Nación el carácter de legislatura local. Hasta la Reforma Constitucional de 1994, desde el punto de vista electoral, la Capital Federal constituyó un distrito político equiparado a las provincias, pero al mismo tiempo carecía de la facultad de dictarse su propia constitución y darse sus propias instituciones.

Así, la ciudad de Buenos Aires estuvo sometida a la jurisdicción nacional, regida por la Ley 19.987 que establecía tres órganos de gobierno: a) Un Departamento Ejecutivo (Intendente Municipal) designado por el Presidente de la Nación; b) Un Departamento Deliberativo (Concejo Deliberante) integrado

por concejales elegidos en forma directa por los ciudadanos y c) 14 Consejos Vecinales, integrados por consejeros vecinales elegidos de forma similar a los concejales.<sup>144</sup>

El Intendente de la Ciudad de Buenos Aires tenía la responsabilidad ejecutiva de la Municipalidad y era nombrado por el Presidente de la Nación.

Con la aplicación de los acuerdos arribados a partir de la nueva Constitución de 1994, la ciudad obtuvo la posibilidad de elegir directamente a su Jefe de Gobierno, hecho que sucedió al ser elegido por sus ciudadanos en junio de 1996.

La reforma de 1994 se sustentaba en el siguiente diagnóstico:

- a) No había una elección popular del intendente.
- b) Los concejales eran casi anónimos, elegidos en listas partidarias que representaban a la totalidad sin localización territorial específica.
- c) Los consejeros vecinales se encontraban sin recursos ni atribuciones precisas.
- d) Era escaso el nivel de descentralización de la administración.
- e) La ausencia de mecanismos de participación popular.
- f) La carencia de control eficaz del gasto público.
- g) La dispersión de atribuciones y competencias entre órganos nacionales, municipales y empresas de servicios públicos.

A partir de esta situación los partidos políticos, tanto el oficial (Justicialismo) como los opositores (Unión Cívica Radical –UCR–, Frente País Solidario –FREPASO–) de gran fuerza en la Capital Federal, plantearon modificaciones tendientes a posibilitar la elección del intendente por el voto de sus habitantes y modificaciones político administrativas tendientes a la descentralización y creación de órganos de control más eficaces.

Debe señalarse que aunque existía amplio consenso social sobre la necesidad de la reforma, los tiempos y las formas no estuvieron exentos de la manipulación política.

La reforma de la Constitución de 1994 cristalizó estas propuestas a través del art. 129 del Título segundo de la Segunda Parte, que dice:

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

<sup>144</sup> Desde 1972 la ciudad está dividida en 46 barrios. Dicha sectorización se estableció por Ordenanza Municipal 26.607.

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

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

La elección dispuesta en la Constitución se cumplió el 30 de junio de 1996 y seguidamente se creó una Comisión Constituyente que dictara la propia constitución de la ciudad. Las reformas descentralizadoras propuestas se desarrollarían en forma gradual.

En su artículo 4, la Ley 24.588 (sancionada el 08-11-95, promulgada el 27-11-95, Boletín Oficial 30-11-95) establece que “*el gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires se regirá por las instituciones locales que establezca el estatuto organizativo que se dicte al efecto. Su jefe de gobierno, sus legisladores y demás funcionarios serán elegidos o designados sin intervención del Gobierno Nacional*” y en su artículo 16 fija que “*El Estatuto organizativo de la Ciudad de Buenos Aires dispondrá la fecha a partir de la cual quedará derogada la Ley 19.987 y sus modificatorias, así como toda norma que se oponga a la presente y al régimen de autonomía para la Ciudad de Buenos Aires.*”

El art. 7 creó conflictos entre el oficialismo y la oposición ya que fijó las competencias del Gobierno Nacional en la Ciudad de Buenos Aires para el poder de policía (Policía Federal), al igual que el art. 8 que dispone que la justicia nacional ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires mantendrá su actual jurisdicción y competencia continuando a cargo del Poder Judicial de la Nación. Las fuerzas de la oposición tenían un proyecto de mayor autonomía en estos asuntos, aspectos que generaron debates y conflictos a *posteriori*.<sup>145</sup>

En cuanto a la cuestión habitacional, la Constitución de la Ciudad estipuló el derecho a la regularización por medio del Art. 31 que establecía que “*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***”. Es decir, iba más allá, en cuanto a precisiones, que la Constitución Nacional de 1994, que en su artículo 14 establecía que “*garantiza a todos habitantes de la Nación el **acceso a una vivienda digna***”.

<sup>145</sup> Por presión sindical en la ley se observa la garantía a la continuidad laboral, en iguales condiciones contractuales, para los agentes municipales.

## **LAS POLÍTICAS EN LA CIUDAD AUTÓNOMA**

### **Actores relevantes en el período 1996-2006**

#### **Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires**

La CMV dejó lugar al Instituto de Vivienda de la Ciudad –IVC. Según la Ley 1.251 (04-12-2003) era el organismo responsable de ejecutar los lineamientos de la política habitacional establecidos por el Gobierno de la Ciudad, a través de programas específicos de vivienda destinados a familias de recursos insuficientes que vivían en ese territorio. Al igual que la CMV, contaba con autarquía administrativa y financiera, bajo el supuesto de que este carácter le concedía “mayor agilidad en las decisiones, pudiendo responder en forma más dinámica a las demandas de los habitantes de la ciudad”.

Los objetivos específicos del IVC al momento de su creación eran:

- \* Contribuir al acceso a la vivienda digna a todos los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires imposibilitados, por razones económicas y sociales, de acceder a la misma en el sector privado.
- \* Propender a reducir, mediante políticas activas, el déficit habitacional.
- \* Promocionar la demanda y estimular la oferta de vivienda.
- \* Garantizar la regularización dominial de los inmuebles a favor de los destinatarios de las diferentes operatorias.
- \* Contribuir al fortalecimiento del sistema federal de vivienda, promoviendo la activa participación de la ciudad en la definición e implementación de acciones conjuntas con otras jurisdicciones.

A través del desarrollo de diversos programas y acciones, al IVC, le incumbe:

- \* Planificar y desarrollar los planes de acceso a la vivienda a través de la construcción, urbanización de tierras y la promoción de la vida comunitaria de sus habitantes.
- \* Promocionar la demanda a través de acciones tendientes a facilitar el acceso a la vivienda, mediante políticas de crédito.
- \* Sostener y promover políticas y acciones autogestivas y co-gestivas a través de operatorias que permitan el acceso a la vivienda a sectores organizados colectivamente.

**Cuadro N° 6: Actores estatales intervinientes en el entramado de intereses respecto a la política de villas de la Capital Federal y de la Villa 31-Retiro en particular entre 1996 y 2006**

Nivel nacional		Nivel local			
Actor	Dependencia administrativa	Dependencia política	Actor	Dependencia administrativa	Dependencia política
<b>Poder Ejecutivo</b>	Presidente				Cargo electivo
	Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	Presidente		
	Organismo Nacional de Bienes del Estado (ONABE)	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	Presidente		
	Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	Presidente		
			Jefe de Gobierno		
			Programa de Radicación de Villas	Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC)	Intendente
<b>Poder Legislativo</b>			Legislatura		cargos electivos
			Instituto de Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (IVC)	Autárquico	Intendente
			Defensoría del Pueblo	Autárquico	

Fuente: elaboración propia



María Cristina Cravino

- \* Financiar la oferta con operatorias que permitan el desarrollo de planes habitacionales o proyectos constructivos a través de mecanismos de financiamiento o co-financiamiento con entidades financieras oficiales.
- \* **Planificar la urbanización de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios.**
- \* Ejecutar políticas en coordinación con los organismos que tengan competencia en el área metropolitana Buenos Aires.

### **Subsecretaría de Tierras para el Hábitat Social**

Se creó el 13 de febrero del 2006 con los siguientes objetivos:

- \* Asistir al Secretario de Obras Públicas, en la formulación de políticas de tierras que faciliten la provisión de terrenos aptos para el desarrollo de programas de vivienda y equipamiento social.
- \* Asistir al Secretario de Obras Públicas, en coordinación con el Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE), en el desarrollo de acciones tendientes a la identificación de inmuebles de dominio del Estado Nacional que puedan ser afectados a fines sociales.
- \* Implementar, a través de la Comisión Nacional de Tierra Social, conjuntamente con el ONABE, las provincias, los municipios, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las organizaciones no gubernamentales pertinentes, las tareas vinculadas con la identificación de tierras de dominio privado, aptas para el desarrollo de programas de vivienda y equipamiento social, así como de las ocupadas por asentamientos irregulares, promoviendo su regularización dominial, cuando ésta correspondiere.
- \* Coordinar la ejecución de las políticas de provisión de tierras para fines sociales fijadas por la Secretaría de Obras Públicas, promoviendo la participación de las organizaciones sociales involucradas, especialmente atendiendo a los objetivos de la Comisión Nacional de Tierra Social, a cuyos fines desarrollará programas de regularización dominial de tierras, que prevean su facultad de proponer la adquisición de tierras libres, para la localización de proyectos habitacionales y de equipamiento social.
- \* Promover la obtención e inversión de recursos para la provisión de tierras, aptas para la ejecución de programas habitacionales y de equipamiento social.

- \* Implementar las operatorias tendientes a dotar de servicios básicos a los planes de vivienda y de regularización dominial, a través del sistema cooperativo, en coordinación con la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento.
- \* Detectar necesidades de desarrollo de programas que faciliten el acceso a un hábitat digno de los barrios y unidades económicas rurales, a través de la dotación de la infraestructura necesaria.
- \* Propender al desarrollo y difusión de la temática habitacional mediante la celebración de convenios de colaboración recíproca con asociaciones profesionales, organizaciones sociales, centros universitarios, organismos de cooperación internacional públicos y privados y la organización de talleres de capacitación y encuentros internacionales, nacionales, regionales, locales y todo evento tendiente a la promoción y estudio de la temática.
- \* Detectar necesidades de fortalecimiento de formación a núcleos sociales, tendientes al desarrollo de emprendimientos para la autoconstrucción de viviendas.

A diferencia de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales (Programa Arraigo) sus incumbencias son más amplias y merece destacarse la posibilidad de crear un Banco de Tierras y su atribución respecto a la provisión de infraestructura en sentido amplio.

El perfil político de este organismo tuvo la particularidad de que su primer jefe fue el dirigente de la Federación de Tierra y Vivienda de la CTA, Luis D'Elía. Es decir, una organización social y política (piquetera) formaba parte del Estado y lógicamente este dirigente dispuso como funcionarios a profesionales afines. Esto generó una visión negativa de los medios de comunicación (y polémica dentro del gobierno) porque arrastraba la estigmatización de que fuera objeto el movimiento piquetero en los últimos años y por haber participado este dirigente de un incidente en una comisaría de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, con el correr del tiempo, esta polémica bajó el tono hasta el pedido de renuncia del presidente Kirchner a Luis D'Elía, en noviembre del año 2006, por su opiniones respecto a las acusaciones oficiales sobre el gobierno de Irán respecto al atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA)(Clarín, 14-11-2006). Llama la atención que el cargo que dejara vacante el dirigente nunca fuera completado (por lo menos hasta el año 2007).

De la experiencia acumulada desde su creación merece destacarse que a diferencia de lograr una coordinación con el ONABE (ver incumbencias infra), tal como lo proponen sus objetivos, este organismo se caracterizó por el

cortocircuito con el mismo. Es decir, el ONABE no contribuyó en facilitar la regularización de los predios bajo incumbencia de la Subsecretaría, sino más bien compitió con ella. En entrevistas realizadas a funcionarios del ONABE, éstos plantearon innumerables críticas a la Subsecretaría de carácter político y acusaban a la Subsecretaría de Tierras de fomentar las ocupaciones de tierra.

De todas formas, la actuación de este organismo en la ciudad fue mínima, sólo de asesoramiento en algunos conflictos urbanos específicos. Durante el año 2006 intentó acompañar cierto proceso de concertación sobre el futuro de la Villa 31, pero no obtuvo apoyo político y/o institucional de las instancias superiores del Estado Nacional y fue ignorado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Luego de esto, se retiró de la villa. Luego apoyó estudios realizados por la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires (UBA) sobre relevamientos urbanos y sociales en dicho barrio.

En el año 2007, se sumaron a la Campaña de Naciones Unidas- Hábitat sobre tenencia segura.

### **Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE)**

El ONABE surge en el año 2000, incluyendo las funciones del Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios –ENABIEF–, creado en 1996 con el organismo de administración de bienes.

Por Decreto 2.693/2002 el ONABE es conducido por el Secretario de Obras Públicas de la Presidencia de la Nación, “*en carácter de Presidente, el que quedará facultado para efectuar las delegaciones necesarias, ampliar y/o restringir las existentes. La Administración de dicho Organismo estará a cargo de un Director, que será designado por el citado funcionario.*”

Los bienes que administra se vinculan directamente con aquellos que quedaron en los entes residuales estatales, luego de la privatización de las principales empresas de servicios en la década del 90, durante la gestión de Carlos Menem. Se destacan los bienes inmobiliarios, aunque también administra vagones, maquinarias, etc.<sup>146</sup>

En teoría, su principal función es la de “administrar y resguardar en forma óptima los bienes que no tienen afectación directa a las actividades propias del Estado, maximizar su valor y entregarlos a la vida cotidiana de los ciudadanos”.

<sup>146</sup> El informe ejecutivo de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) de octubre 2002 ([www.sigen.gov.ar/documentacion/informes\\_sigen/odpn021003.pdf](http://www.sigen.gov.ar/documentacion/informes_sigen/odpn021003.pdf)) expresa numerosas irregularidades de dicho organismo en la asignación de los bienes y el cobro de los mismos. Otro informe del mismo organismo de 2006 informa que el ONABE carece de manuales de procedimiento, carece de inventario de los bienes y no es eficaz para la venta de inmuebles y recomienda tener en cuenta los precios de mercado ([www.sigen.gov.ar/documentacion/informes\\_sigen/la\\_mpl060702](http://www.sigen.gov.ar/documentacion/informes_sigen/la_mpl060702)).

En su página web ([www.onabe.gov.ar](http://www.onabe.gov.ar)) establece que: “*Si bien el ONABE es un organismo técnico, que se encarga de administrar los bienes del Estado Nacional, una de las funciones relacionadas con los predios que administra es la de **satisfacer determinadas demandas de tipo social**.*

*Para ello, se coordinan tareas con otros organismos oficiales o no gubernamentales dedicados al desarrollo social, la promoción cultural, la preservación del medio ambiente, la creación de empleo, entre otras cuestiones”.* (el subrayado es nuestro).

Sin embargo, si se observa su actuación en los años 2006 y 2007 se puede detectar que fue un actor central en la transformación urbana de la Ciudad de Buenos Aires por los proyectos de gran envergadura que impulsó. De ellos se puede mencionar:

- \* La entrega de un predio 19 hectáreas a la Unión Industrial Argentina (UIA) para que allí construya un local para exposiciones. También se indica que la función sería además “vivienda y equipamiento”. En un predio contiguo se entregaron tierras a la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Merece destacarse la extensión entregada a la UIA, que además implicó el desalojo compulsivo de un asentamiento establecido allí un tiempo antes.
- \* En el barrio de Caballito, contiguo a la estación de tren, tendría un proyecto de 17 hectáreas dedicadas a “vivienda y equipamiento”.
- \* Ex Bodegas Giol. En el predio de una hectárea se construirían oficinas para la Agencia Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (ANCYT) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). A su vez, se establecería un museo de ciencia y técnica y un Polo Tecnológico. También aquí se trató de un edificio ocupado, y del que haremos referencia a su desalojo en la gestión de Jorge Domínguez.
- \* Liniers. En un terreno de 24 hectáreas se hará un proyecto de “viviendas y equipamiento”.
- \* Palermo. En un espacio de 13 hectáreas se desarrollará un proyecto de “viviendas y equipamiento”.

A su vez el ONABE es un organismo fundamental para el proyecto de reactivación del sistema ferroviario de la gestión del matrimonio Kirchner.

En el marco de la Ley 24.146, norma que estableció que el Poder Ejecutivo Nacional debía disponer la transferencia de inmuebles innecesarios a los gobier-

nos provinciales, municipales y comunales o a las entidades de bien público que la soliciten para proyectos de interés social y comunitario, como así también de las viviendas ocupadas por el personal o familias de escasos recursos, en agosto de 2007 se llevó a cabo un acto en el Salón Blanco de la Presidencia de la Nación con distintos municipios del país, así como con gobiernos provinciales. Allí el ONABE transfirió inmuebles a gobiernos provinciales, municipales y comunales, los que fueron destinados a “emprendimientos de carácter social o comunitario por los organismos requirentes” ([www.onabe.gov.ar](http://www.onabe.gov.ar)).

Sin embargo el director del ONABE, el profesor Fernando Suárez<sup>147</sup> en numerosas oportunidades se refirió a los habitantes de las villas como “especuladores”, “oportunistas”, etc., contribuyendo a una visión negativa de los mismos. Por ejemplo afirmó respecto a la Villa 31 “*es un espacio donde se llevan a cabo negocios marginales generados por pequeños grupos económicos y punteros políticos que le cobran a los que la habitan entre 200 y 300 pesos*” y en el mismo reportaje (Agencia Nova, 05-12-2006, [www.agencianova.com](http://www.agencianova.com)) consideró que el responsable de lo que sucede con los punteros políticos es el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, es por esto que aseveró que tanto la administración nacional como la de la Ciudad “tenemos que llegar a un acuerdo”. En otra oportunidad (Agencia Nova, 28-09-2007, [www.agencianova.com](http://www.agencianova.com)) sostuvo en relación al ONABE: “*no resguardó ni valorizó los bienes del Estado*”, y aseguró que en muchos de los terrenos “proliferaron asentamientos peligrosos” y agregó que “*no proliferó ninguna villa en los terrenos del ONABE, la Villa 31 existe desde los 70, nunca la terminaron de eliminar, se heredó tal cual es*”.

En consecuencia con esta postura, fue un organismo que destacó por los desalojos compulsivos, en particular en la Ciudad de Buenos Aires.

### **Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires**

Por medio de la Ley 3/98 se creó la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

Según esta ley, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es un órgano unipersonal e independiente con autonomía funcional y autarquía financiera. Ejerce las funciones establecidas por la ley sin recibir instrucciones de ninguna autoridad.

Es misión de la Defensoría “*la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos y garantías e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad y las leyes, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración,*

<sup>147</sup> De acuerdo con los medios periodísticos es el presidente del partido político Proyecto Popular.

*de prestadores de servicios públicos y de las fuerzas que ejerzan funciones de policía de seguridad local. Quedan comprendidos también los actos de naturaleza administrativa de los poderes Judicial, Legislativo y de los Órganos de control” (Ley 3/98).*

La Defensoría está a cargo de un Defensor o Defensora del Pueblo designado por Resolución de la Legislatura de la Ciudad por el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros, en sesión especial y pública convocada al efecto con diez días de anticipación. Su mandato es de cinco años, pudiendo ser designado en forma consecutiva por una sola vez.

Para el cumplimiento de sus funciones el Defensor o Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires tendrá las siguientes atribuciones:

“a) Comprobar el respeto a los derechos humanos en unidades carcelarias y penitenciarias, dependencias policiales e institutos de internación o guarda, tanto públicos como privados sujetos al control de la administración.

b) Solicitar vista de expedientes, informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que estime útil a los efectos de la investigación, aun aquellos clasificados como reservados o secretos, sin violar el carácter de estos últimos.

c) Realizar inspecciones a oficinas, archivos y registros de los entes y organismos bajo su control.

d) Solicitar la comparencia personal de los presuntos responsables, testigos, denunciantes y de cualquier particular o funcionario que pueda proporcionar información sobre los hechos o asuntos que se investigan.

e) Ordenar la realización de los estudios, pericias y la producción de toda otra medida probatoria conducente al esclarecimiento de la investigación.

f) Fijar los plazos para la remisión de informes y antecedentes y para la realización de diligencias.

g) Requerir la intervención de la Justicia para obtener la remisión de la documentación que le hubiere sido negada.

h) Promover acciones administrativas y judiciales en todos los fueros, inclusive el Federal. Tiene legitimación para interponer la acción prevista por el Art. 113, Inc.2), de la Constitución de la Ciudad y sus normas reglamentarias, contra la validez de leyes, decretos y cualquier otra norma de carácter general emanada de las autoridades de la Ciudad, anteriores o posteriores a la sanción de la Constitución de la Ciudad, para determinar si son contrarias a la misma o a la Constitución Nacional.

i) Ejercer la iniciativa legislativa

j) Proponer la modificación o sustitución de normas y criterios administrativos.

k) Solicitar, para la investigación de uno o varios casos determinados, el concurso de empleados y funcionarios de la Administración.

l) Requerir el auxilio de la fuerza pública para el desempeño de su labor de investigación.

m) Asistir a las comisiones y juntas de la Legislatura, en las cuestiones relativas a su incumbencia con voz pero sin derecho a voto.

n) Dictar el Reglamento Interno, nombrar y remover a sus empleados y proyectar y ejecutar su presupuesto.

ñ) Determinar la estructura orgánico-funcional, la dotación de personal permanente y transitorio, el nivel de remuneraciones y el régimen de concurso público abierto por el cual se selecciona al personal permanente.

o) Realizar toda otra acción conducente al mejor ejercicio de sus funciones.

Previo al ejercicio de las atribuciones establecidas en los incisos h), i) y j), salvo en el caso de vencimiento de plazos, el Defensor o Defensora del Pueblo debe requerir asistencia mediante opinión fundada no vinculante de los cuatro Defensores Adjuntos, en el modo y plazo que establezca el Reglamento Interno” (Ley 1.177/2003)

La Defensoría puede hacer investigaciones, y a partir de éstas formular advertencias, recomendaciones, recordatorios de los deberes de los funcionarios, y propuestas para la adopción de nuevas medidas. Cabe resaltar que dichas recomendaciones no son vinculantes, pero puede elevar a la autoridad competente si no se produjeran modificaciones; y a la Legislatura. A su vez, cada año debe presentar un informe anual a la Legislatura sobre las quejas presentadas y el resultado de las mismas.

En cuanto a la problemática habitacional esta Defensoría ha tenido una importante actividad, reclamando el cumplimiento del derecho a la vivienda. Merece destacarse en cuanto a la situación de las villas, la actuación respecto al cambio de forma de representación de los vecinos de la Villa 1-11-14 (que luego analizaremos) y el seguimiento de las acciones gubernamentales luego del incendio de Villa Cartón en enero del año 2007. Por otra parte, expuso informes sobre los llamados “nuevos asentamientos de la Ciudad” y sobre las acciones del IVC. Asimismo, ha elaborado críticas y recomendaciones sobre las intervenciones del gobierno local en cuanto a la situación de desalojo de miles de familias del distrito.

De acuerdo a información de la misma Defensoría, el principal motivo de reclamos en el año 2006 era el del rubro vivienda con un 11,57% de los mismos.



**Cuadro N° 7: Organizaciones no estatales que incidieron en el entramado de intereses de la cuestión de las políticas respecto a las villas de la Capital en general y de la Villa 31 en particular**

Organización	Tipo
Cuerpo de delegados de la Villa 31 (desde 2001) y Cuerpo de delegados de la Villa 31 bis (desde 2004)	Organizaciones barriales
Federación de villas, núcleos y barrios marginados de la Ciudad de Buenos Aires (FEDEVI) (desde 1998)	Organización interbarrial
Iglesia Católica	Organización religiosa
Organizaciones no gubernamentales de asesoramiento a las organizaciones villeras	Organizaciones técnicas
Movimiento Territorial de Liberación (MTL), Federación de Tierra y Vivienda (FTV), Movimiento Barrios de Pie, Central de Trabajadores Argentinos (CTA). etc.	Organizaciones piqueteras o políticas
Facultad de Arquitectura de la Universidad de Buenos Aires, otras facultades o universidades	Instituciones académicas

Fuente: elaboración propia

## **Organizaciones barriales Organizaciones técnicas de apoyo**

### **Centro de derecho a la vivienda y contra los desalojos (COHRE)**

Este centro es una organización no gubernamental que se desarrolla en la temática de los derechos humanos. Es internacional y tiene su sede en Ginebra (Suiza) y un Programa para América Latina, con oficinas en Porto Alegre (Brasil). Desarrolla una serie de actividades que apoyan “la realización completa del derecho a la vivienda para todas las personas, en todas las partes del mundo” ([www.cohre.org](http://www.cohre.org)). En particular se ocupa de denunciar y frenar los desalojos forzosos. Posee status consultivo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA).

En el año 2006, a raíz del pedido de otras organizaciones externas que trabajaban en la Villa 31 bis, COHRE comenzó a apoyar jurídicamente a las organizaciones de la Vila 31 y 31bis (cuerpos de delegados) en cuanto a los reclamos de regularización; y a exigir acciones de mejoramiento en un marco de rumores de desalojo de ambas y parte de alguno de los mencionados asentamientos.

María Cristina Cravino

Luego de la elección del Jefe de Gobierno, participó activamente del espacio de negociación iniciado por las Madres de Plaza de Mayo (Línea Fundadora) en la elaboración de un convenio con el ONABE, que sufría avatares que aquí no trataremos.

Merecen destacarse las múltiples acciones de capacitación en cuanto a derecho a la vivienda a los habitantes de estos asentamientos (y otros del conurbano), así como la elaboración de informes de seguimiento de las políticas y cumplimiento de los pactos internacionales sobre la temática.

### **Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)**

La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) es una organización definida como *“apartidaria, sin fines de lucro, constituida como un espacio donde los ciudadanos pueden participar, generar propuestas, capacitarse y canalizar su entusiasmo para construir una sociedad más justa y equitativa”* ([www.acij.org.ar](http://www.acij.org.ar)).

Fue fundada a principios de 2002 por un grupo de jóvenes profesionales, con el objetivo de lograr *“el afianzamiento de las instituciones, el respeto de la Constitución Nacional y la observancia de las leyes; y, al mismo tiempo, preocupados por la inequidad social, la corrupción y la falta de transparencia que afectan a nuestra democracia”*.

Dentro de la ONG existe un grupo de trabajo abocado a las villas de la Ciudad de Buenos Aires y han trabajado particularmente en cuanto al acceso igualitario a los servicios públicos. Dentro de las acciones que realizaron estuvo durante 2006 y 2007 el acompañamiento jurídico a los habitantes de la Villa 31 bis sobre el acceso al agua y los teléfonos y respecto a las Villa 31 y 31bis sobre el servicio de correo dentro del barrio. Sobre el servicio de agua corriente han obtenido un fallo favorable para los habitantes.

Al igual que el COHRE, elaboran periódicamente informes sobre los resultados de las políticas urbanas y sociales en la ciudad o las condiciones en que se encuentran los sectores de menores recursos. Trabajaron conjuntamente con aquella ONG y otras en la búsqueda de la regularización de la Villa 31 y 31 bis.

### **La gestión de Fernando De La Rúa - Enrique Olivera**

A partir de 1996 se inaugura una etapa de autonomía (como se indicó, con algunas limitaciones) en la Ciudad de Buenos Aires, con un Jefe de Gobierno elegido por primera vez por los habitantes de la ciudad, en este caso del Partido Radical. Como se ha dicho, anteriormente el Jefe de Gobierno era elegido por el Presidente de la Nación.

El gobierno de Fernando De La Rúa (1996-99<sup>148</sup> y Enrique Olivera 1999-2000) significó continuidad respecto al eje puesto en la radicación como propuesta para las villas, que aparecería en la Constitución de 1996 y, a su vez, significaba continuidad con el último intendente justicialista respecto al organismo diseñador y ejecutor de las políticas: la Comisión Municipal de la Vivienda. Por último, la sanción de la Ley 148 (diciembre de 1998) marcó un intento de ampliación de los actores en la discusión sectorial y corrimiento de la centralidad de la CMV, ya que creó una Comisión Coordinadora Participativa (C.C.P.) que integrarían miembros del Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad, de la Legislatura y del movimiento villero y de las comisiones vecinales de los distintos barrios. Con la gestión en manos de la Alianza UCR-Frepaso, también se prosiguió con los programas de radicación.

Dentro del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en la gestión radical de De La Rúa y de su sucesor, cuando aquel asumió la Presidencia de La Nación, existieron dos organismos responsables de llevar adelante la política villera: la tradicional Comisión Municipal de la Vivienda –CMV– y la Comisión de Villas, organización horizontal, muy debilitada y de efímero funcionamiento.

Dos razones hacen difícil caracterizar la política social del gobierno de Fernando De La Rúa. Por un lado, fue el intendente de perfil más bajo de los últimos años, con un estilo político que hizo alarde de esa forma de presentación y acción (lamentablemente, en su gestión de gobierno como presidente su salida tuvo un perfil alto). Por el otro, su política podría describirse como la “política de la omisión e inacción”. En el caso de las villas, la característica principal fue la fragmentación de las acciones y de las opiniones, y las contradicciones dentro de las distintas áreas de gobierno. Más aún, las afirmaciones de sus funcionarios que surgieron de las entrevistas realizadas no aportaron elementos empíricos que permitan detectar la existencia de una clara acción sobre estos sectores.

La Comisión de Villas<sup>149</sup> surgió a propuesta del Arq. Ibáñez<sup>150</sup>, funcionario de la CMV, quien la coordinó desde marzo de 1997. En sus comienzos se reunía una vez por semana, pero al año siguiente sólo lo hizo dos veces<sup>151</sup>. Un alto funcionario de la CMV explicó en una entrevista (1998) el surgimiento de esta modalidad: “*a instancias del Jefe de Gobierno nace como un criterio horizontal de compatibilizar o poner de acuerdo a todas las secretarías sobre el proyecto*

<sup>148</sup> Fernando De La Rúa deja la Jefatura del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para asumir como Presidente de la Nación y continúa un año a cargo Enrique Olivera, el Vicejefe de Gobierno..

<sup>149</sup> Fue creada por medio del Decreto 1.297/97 (Boletín 296).

<sup>150</sup> Este funcionario participaba de la Fundación Funser, que presidía De La Rúa antes de ser Jefe de Gobierno.

<sup>151</sup> Durante el presente estudio se intentó asistir a las reuniones pero esto no pudo concretarse porque se fijó que fueran cerradas.

*de la radicación definitiva de las villas y de su conversión a barrios<sup>152</sup>*. Como se recordará, durante la gestión de Carlos Grosso hubo un intento similar.

Sus objetivos, según surge de una entrevista realizada en 1998 a un alto funcionario de la CMV, se explicaban así: *“como la teoría es la reconversión y la radicación pensamos que esa mesa de coordinación iba a servir para estudiar la problemática de la villa en el amplio sentido de la palabra. Desde el punto de vista del planeamiento, de la salud, de la educación, de la promoción social, del empleo de la cultura. A raíz de ello es que la comisión empezó a reunirse todos los viernes durante todo el año pasado y parte de este año y ahí se empezaron a delinear los grandes criterios, entre los que podemos mencionar la integración se produce primero con la apertura de las calles, que toman el tejido urbano circundante, instalación de todas las redes de infraestructura, cloaca, agua, tendidos eléctricos, finalmente pavimento”*. Se trataba de una organización horizontal, de modo de permitir la discusión de los diferentes aspectos que se involucran en el tratamiento de las villas. La comisión estaba formada por miembros de todas las secretarías: Gobierno, Promoción Social, Salud, Cultura, Industria y Comercio, Educación, Economía, Producción y Servicios y Planeamiento Urbano.

El Programa Arraigo no participaba y tampoco se lo impulsó a ello; por el contrario, la idea que predominaba en el ejecutivo de la ciudad fue que la competencia sobre las villas de la Capital debería transferirse al Gobierno de la Ciudad.

Existieron continuidades y rupturas respecto de las gestiones anteriores. La normativa no fue modificada hasta la sanción de la Ley 148. Esta última surgió a propuesta de las organizaciones villeras. Por ejemplo, no se revocó la Ordenanza 44.873/91 que reglamentaba las urbanizaciones en las villas, permitía la apertura de calles y fijaba como superficie mínima para los lotes 72 m<sup>2</sup>. Es importante resaltar que dicha ordenanza se vinculaba directamente con la viabilidad o sostenibilidad del Programa de Radicación de Villas, y permanecía aún cuando las condiciones objetivas habían cambiado.

Como en las gestiones anteriores, la relocalización para la apertura de calles pareció ser el motivo más importante (o el único) para la construcción de nuevas viviendas en algunos barrios. A quienes estaban en la traza de la calle se les otorgaba la vivienda que se estaba construyendo en otro sector, bajo la modalidad FONAVI, multifamiliares (entre tres y cuatro plantas) y en todos los casos con obligación de pagarla<sup>153</sup>. Si los habitantes de las villas no las acepta-

<sup>152</sup> Entrevista realizada en 1998.

<sup>153</sup> Se construiría siempre dentro de los predios porque según un alto funcionario de la CMV *“la relocalización no tiene que ver con el desarraigo porque nosotros no podemos cambiar las pautas culturales que tiene un vecino de una villa, porque sus hijos ya van a ese colegio, a ese centro de salud. Nosotros*

ban, existía una “solución”: se detectaba dentro del barrio aquellos que podían pagar una cuota y deseaban acceder a un departamento y se cambiaba la casa que dejaban y la tomaba aquel que no podía o no quería pasar a los conjuntos. Los proyectos de viviendas unifamiliares (pocos casos), presentes en unas pocas villas tenían que ver con sistemas de autoconstrucción asistida.

Puede señalarse como ruptura que, por diferentes vías y motivos, se comenzó a concebir la política habitacional para los sectores pobres como un “*abanico de alternativas*”, es decir incorporando la idea de lotes con servicios (inclusive se barajaba la posibilidad de trasladarlos a la Provincia de Buenos Aires), apoyo a la autoconstrucción, tercerizar a empresas privadas parte de la construcción de viviendas (como por ejemplo en la Villa 21-24 de Barracas) que luego completarían los usuarios, créditos para desalojados, etc.

Otra de las innovaciones fue la incorporación del Plan Trabajar, del Ministerio de Trabajo del Poder Ejecutivo Nacional, en la construcción de infraestructura en los barrios, en particular la apertura de pasillos, con el consiguiente corrimiento de los frentes de las casas (como lo constató un entrevistado en el NHT Zavaleta). En algún caso en el mejoramiento de centros de salud.

Los funcionarios entrevistados manifestaron que no en todas las villas existía espacio suficiente para la radicación *in situ* y por este motivo se comprarían tierras para crear nuevos barrios que servirían para descomprimir los que estaban cercanos a estas nuevas tierras. Esta propuesta nunca se concretó. El instrumento de la conformación de condominios, a fin de contener la gran densidad de habitantes que hay en villas, tuvo mayor cabida, pero no quedó cristalizado jurídicamente en la entrega de títulos de propiedad. Esto se justificaba en la imposibilidad de cumplir con la normativa que implicaba un mínimo de 72 m<sup>2</sup> por lote, ya que se habían dado consecutivamente la ampliación de la viviendas por el crecimiento demográfico de las familias y nuevos allegados. Un funcionario sostenía: “*lo hace la propia familia porque en este tipo de escala social las familias tienen muchos hijos y los hijos a temprana edad también se casan y tienen hijos, entonces la familia se va atomizando, pero dentro del lote que tienen crean subviviendas*”. Entonces se buscaba “*reconocer*” esta subdivisión pero integrada en un condominio, aunque no siempre estaba constituido por familias.

---

*partimos del principio de que la gente que vive en villa de alguna forma fue expulsada de su radicación primaria, o por trabajo o por cuestiones sociales o por lo que a uno se le puede ocurrir esta gente migró y al migrar se alojó en una villa, que muchos son traídos por lo parientes para trabajar y no cuentan con recursos económicos para poder comprar una vivienda. Entonces si sobre ese problema de desarraigo generamos otro desarraigo estamos generando un conflicto social. Entonces las áreas donde desarrollamos la problemática de vivienda, no tiene que ver específicamente con la técnica, o con la profesión de construir sino que tiene que ver con la gran contención social que tenemos que llevar a cabo en este sentido.”*

Un funcionario de la primera etapa de la gestión radical de la CMV afirmó en una entrevista que el problema es que *“los 72 metros surgieron de un cálculo de dividir superficie por familia y la cosa cambió totalmente. Por eso actualmente lotear significa expulsar”*. Otro afirmó que en algunos casos se flexibilizaba justamente por medio de condominios. Una de las cuestiones que se agregaba de hecho, y deviene en una reflexión particular, es que los 72 m<sup>2</sup> se tomaban como un tope máximo de superficie, por lo tanto aquellos que contaban con un lote más amplio (en realidad la norma lo consideraba como mínimo<sup>154</sup>) se les entregaba material y se les quitaba la superficie restante. Este aspecto merece considerarse como deslegitimante de la política. Si se apuntaba a una mayor calidad de vida y ya estaba construida una vivienda, destruirla con esta consigna parece autoritario y merecería un debate de cuánto es la *“superficie sustentable”* para una familia en la villa. Por ejemplo, en la Villa 6-Cildañez se entrevistó en el marco de este estudio a una mujer jefa de familia, que manifestó su resistencia a achicar su superficie porque en el fondo tenía un taller de calzado, que era su medio de subsistencia; esta negativa le provocó la enemistad de su vecina contigua, a la cual le afirmaron que no se podía regularizar por culpa de la entrevistada que se negaba a ceder terreno. Por otra parte, personal de la CMV, según la entrevistada, la amenazó con la expulsión.

Este lineamiento es un punto axial respecto al objetivo de *“integración”* del programa de radicación, ya que se consolidaban las viviendas con una tipología urbana que distanciaba cada vez más a estos barrios del entorno. Así, ante la fuerte contradicción entre lo postulado y lo *“posible”*, se opta por esto último, lo que distorsionaba la propuesta de radicación.

La modalidad de autoconstrucción se dio en la Villa 20-Lugano, en la 3-Fátima y en la 21-24 de Barracas. En algunos casos las empresas privadas construyeron la platea y las familias adjudicatarias levantaron sus propias casas. La experiencia de la Villa 20 Lugano tiene una particularidad, ya que colaboró la Secretaría de Educación (al 2005 lo seguía haciendo), con alumnos pasantes de una escuela técnica del barrio.

El arquitecto Ibáñez impulsó una propuesta de cambio del reglamento de comicios en las villas. En particular, se buscaba que en la organización barrial quedara plasmada la mayoría y la minoría, en detrimento de la modalidad existente, en la cual la lista ganadora por simple mayoría quedaba con la representación completa del barrio. Cabe aclarar que todavía no existían los cuerpos de delegados, que emergieron como forma organizativa poco tiempo después. En la sesión del 30-09-98 de la Legislatura, este funcionario explicó la intencionalidad de su *“borrador”* (propuesta a consensuar con las organizaciones villeras): *“quiero que quede absolutamente claro que la posición de*

<sup>154</sup> Ordenanza 44.873 (1991).

*este gobierno es trabajar para los ciudadanos sin ningún tipo de distinción. Nosotros podemos hacer distinción en la interna de una elección de un partido político. Pero cuando se es elegido, se tiene que tener la convicción y la obligación de gobernar para todo el mundo de la misma forma. No interesa el color, ni la bandera, ni la etnia. Son habitantes; son seres humanos y esto es lo que nosotros tenemos presente. Ese reglamento de comicios fue consensuado por todos los barrios que entraron en elecciones. Con respecto a ese reglamento de comicios, que es un borrador, me tomé el atrevimiento de dárselo a muchos de los legisladores que hoy están trabajando codo a codo con ustedes y con nosotros. Porque entiendo que el reglamento de comicios de los barrios carenciados tiene que salir de la Legislatura. Esto es lo que debemos charlar. Esto es lo que tenemos que definir. Esto es democracia”.*

Durante esta gestión, se dio un hito importante en cuanto a la normativa respecto a la regularización dominial, impulsada desde las organizaciones villeras, con apoyo de la Legislatura y sin contacto o articulación con el ejecutivo de la ciudad. La **Ley 148**, esencialmente, propuso la creación de una comisión coordinadora participativa para el diagnóstico y planificación y control de las políticas sectoriales que impulsara un “programa integral de radicación y transformación definitiva” (esto es regularización dominial, urbanización, infraestructura y servicios educativos y de salud) de las villas y núcleos habitacionales transitorios (NHT) de la Ciudad. Esto incluía el presupuesto participativo<sup>155</sup> y la incorporación de metodologías autogestionadas.

Un punto fundamental de esta ley era la definición de quiénes eran los actores “legítimos” que asumirían la “representación” de los villeros. Esta cuestión provocó el quiebre del consenso que existía entre las diferentes agrupaciones de los villeros respecto a lo dicho en el párrafo anterior. La FEDEVI propone que la comisión esté formada por:

\* Representantes del Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad (Secretaría de Gobierno, Secretaría de Promoción Social, de Producción y Servicios, de Hacienda y Finanzas, Planeamiento Urbano, CMV, Secretaría de Educación y Cultura, de Salud, además del posible requerimiento de la Escribanía General, de la Procuraduría General, del Banco Ciudad, del Programa Arraigo y de cualquier otro organismo público cuya participación se necesite. El problema de este punto era que la participación del Programa Arraigo dependía de la decisión del gobierno nacional.

\* Representantes de la Legislatura de la Ciudad: un diputado por cada uno de los bloques legislativos.

<sup>155</sup> En esta propuesta se observa la influencia de las metodologías de presupuesto participativo de las ciudades brasileñas, siendo una de las más conocidas la de Porto Alegre.



\* Por los vecinos: cinco integrantes de la “*institución promotora de la ley*”, FEDEVI, garantizándose además, la participación de dos representantes por barrio cada vez que se trate en particular su situación. Se agrega que “*tanto la garantía como la verificación de la autenticidad de dicha representación será responsabilidad de FEDEVI, como del conjunto de la Comisión Coordinadora Participativa*”.

Esta última propuesta desató el conflicto entre los representantes de las distintas villas presentes y la FEDEVI, por su carácter de contralor de las autoridades barriales.

Dados los vínculos políticos entre la FEDEVI y el FREPASO, la ley fue presentada por el diputado Zaffaroni y siguió trámite parlamentario. Durante la elaboración de este estudio, el 30 de septiembre de 1998 se asistió a una sesión abierta que se realizó en el marco de la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad con la participación de la comunidad para tratar dicha ley. A continuación se describe lo sucedido en ella en función de los posicionamientos y argumentos:

La reunión comenzó con la lectura de dos cartas que mostraban claramente los posicionamientos respecto a la cuestión: una nota de apoyo de la diputada Graciela Fernández Mejjide del FREPASO a la ley y a la idoneidad de los representantes de la FEDEVI. La otra nota la presentó el Arq. Lico del Programa Arraigo que afirma que “*esta Comisión reconoce como únicos representantes de las villas y barrios carenciados a las autoridades legitimadas por la libre elección de los vecinos; por lo tanto no acordamos con lo expresado en el inciso 3º del Artículo 5º, donde esta representación se le delega a la FEDEVI, ya que la misma no se encuentra aceptada por las entidades vecinales*”.

Estos alineamientos se expresaron en la discusión. El representante de la Villa 31<sup>156</sup>, Héctor Lobo, manifestó su desacuerdo por “*la representatividad que tiene que hegemonizar la FEDEVI, porque consideramos que no es un ente que nuclea a los presidentes electos de las villas, ya que en el seno de esa agrupación, existe un solo presidente que es electo*” (versión taquigráfica). El dirigente se refería a que muchos presidentes eran “independientes” (es decir, no estaban alineados con alguna agrupación villera) con lo cual veía absurda la representación propuesta por la FEDEVI (a la que calificó de “antidemocrática”), lo que no quitaba que él mismo tuviera pertenencia política, en su caso vínculos con el Arq. Lico. En consonancia con esto, solicitó se incorpore a la

<sup>156</sup> Este dirigente propuso incluir en la lista a la Villa 31 bis, a la villa pequeña ubicada en Perú e Independencia y a los linderos de la Avenida España y Brasil (54 familias), los lugares bajo autopista y las casas tomadas.

Comisión al Programa Arraigo y que directamente quedara conformada por los presidentes de las villas.

Otros dirigentes como Omonte (del MVBC), Moreira (Villa 20 y sin alineamiento con la FEDEVI o el MVBC) y Clavijo (Villa 6- Cildañez) se opusieron al inciso que indicaba a la FEDEVI como veedor de la representatividad de los dirigentes villeros. Algunos criticaban solapadamente la presencia de Cymes, porque éste ya no vivía en una villa. Villar, de la FEDEVI, contestó que no existía voluntad de “discriminación” y bregaba por la unidad. Un dirigente propuso un cuarto intermedio para negociar y otros contestaron a Villar. El Arq. Ibáñez de la CMV explicó su propuesta de modificación del reglamento de comicios y planteó que el problema de la representación era de los habitantes de las villas. El presidente de la Comisión de Vivienda de la Legislatura también consideró que el Estado no debía tener demasiada injerencia en las formas de representación de los villeros y planteó la necesidad de otras leyes sobre vivienda popular y tierras.

La sesión terminó sin lograr acuerdos. Con posterioridad, la FEDEVI y el MVBC se sentaron a negociar y consensuaron colocarse los dos como contralores de las demás organizaciones villeras. Se llegó así a la sanción de la Ley 148.

Su sanción, el 30 de diciembre de 1998<sup>157</sup>, se logró en una sesión maratónica<sup>158</sup>. Sin embargo, el Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad se mostró renuente a implementarla en todo su alcance. A partir de entonces, la Legislatura, por medio de la Comisión de Vivienda se colocó, en buena medida, como el espacio de debate sobre la política sectorial. Recurrentemente los legisladores convocaron a las organizaciones villeras a los debates parlamentarios y se obligaba bajo presión a sentar en las sesiones a miembros del ejecutivo local, pero esto no implicaba más que una confrontación entre legisladores aliados a organizaciones villeras y miembros de la CMV (luego IVC)<sup>159</sup>.

Un punto a tener en cuenta de esta ley era el plazo máximo de 5 años que establecía para llevar a cabo el plan integral de radicación. Esta indicación en la ley era fruto de la mirada crítica del movimiento villero a las gestiones anteriores, en cuanto a los tiempos de implementación de los programas. Sin embargo, este plazo no implicó un compromiso efectivo para la CMV.

Esta ley derivó en la conformación de una Coordinadora de Villas que integraban las organizaciones villeras que deseaban participar de la misma. Esta

<sup>157</sup> El presidente de la Comisión de la Vivienda, diputado Srur, manifestó que “*los pobres están en la agenda política de la ciudad*” y “*la gente de las villas son ciudadanos de esta Ciudad y esto es lo que estamos por votar en breves momentos*” (versión taquigráfica).

<sup>158</sup> En esta misma sesión se sancionó una ley para la radicación de las viviendas ocupadas sobre la traza de la ex AU3, pertenecientes al Gobierno de la Ciudad.

<sup>159</sup> A finales de 2005 se verificó una experiencia similar.

funcionaba a partir de la discusión de la asignación de un presupuesto acotado fijado previamente en el del Gobierno de la Ciudad. Dicha instancia proponía un plan de acción anual que autogestionaba los recursos asignados.

Como puede verse, la gestión radical-frepasista continuó en términos generales con la política de radicación de las gestiones anteriores, pero a ritmo extremadamente lento. Más aún, a partir de la autonomía de la Ciudad, su Constitución fijaba esa orientación de las políticas al consagrar el principio de radicación y proponer la instalación gradual de infraestructura.

Así, las acciones de radicación continuaron, pero sólo con pequeñas intervenciones en algunos pocos barrios. Respecto a la Villa 31 se entró en una etapa de indefinición o indecisión, que continuó con altibajos. Esto a pesar de la coincidencia política entre el Gobierno de la Ciudad y el Nacional, que facilitaba su resolución.

Un foco de conflicto (1998) fue el desalojo de la Villa Los Piletos, sobre la zona planificada para la traza de la Autopista 7, que fue parcialmente trasladada. Sin embargo, no llegó a tener el peso en los medios de comunicación que había alcanzado el de la Villa 31. Si bien la negociación de los funcionarios de la CMV tuvo cierto éxito, el caso evidenció los límites de la política de radicación. Nuevamente, el argumento de las obras públicas provocaba excepciones que contradecían el discurso y en algún sentido la ley.

La estrategia de las organizaciones villeras pareció apuntar a vincularse con el Poder Legislativo, particularmente al bloque del FREPASO, con quienes los miembros de la FEDEVI tenían mayores contactos. Esto marcó una diferencia con las gestiones anteriores donde el Poder Ejecutivo tenía el protagonismo en la articulación con el movimiento villero. Es conveniente aclarar que esto vinculaba a las corrientes internas dentro de la Alianza que gobernaba la ciudad, similar a lo que sucedió en gestiones anteriores donde las facciones expresaban estilos de hacer política.

Respecto al Programa Arraigo se observaba desinterés para actuar en las villas de la ciudad, junto a un fuerte desfinanciamiento del organismo, hecho éste que limitaba el alcance de sus intervenciones. La relación entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y el citado programa estuvo cruzada de acusaciones mutuas.

Mientras tanto, las organizaciones –ya no movimiento– villeras estaban fragmentadas. Mantenían la hegemonía el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal con existencia formal, vinculado en su mayoría con el Partido Justicialista; y la FEDEVI, por su parte, con el FREPASO. El Partido Radical, en especial a partir del Arq. Ibáñez, estaba queriendo organizar un sector de los dirigentes barriales de las villas en torno a su partido. El Arq. Lico, del Programa Arraigo, mantenía sus vínculos con Héctor Lobo de la Villa

31-Retiro, quien pocos años después se mudaría del barrio. Sin embargo, la representatividad de estos dirigentes respecto a los habitantes de sus barrios estaba lejos de ser probada, y se podía observar una gama muy amplia de situaciones. Más bien, lo que primaba era la desconfianza de los habitantes respecto a sus propios dirigentes, así como a las políticas del gobierno local y nacional. Esta situación se repitió en años posteriores.

La articulación entre las organizaciones villeras y el Gobierno de la Ciudad se evidenció como compleja. La FEDEVI, como se explicó, optó por vincularse a ciertos legisladores (del FREPASO) para presionar, mostrándose inclusive hostil ante la existencia misma de la CMV, que deseaba ver desaparecer. El MVBC, por lo pronto, mantenía a parte de sus dirigentes con puestos en el gobierno local y obtenía para sus barrios ciertos beneficios en forma puntual. Fue un momento clave la negociación entre la FEDEVI y el MVBC durante el tratamiento del proyecto de la Ley 148, pero esto no cristalizó en una alianza duradera.

También apareció una organización de tercer grado, la Federación de Tierra y Vivienda (FTV), dentro de la CTA, la que intentó aglutinar a distintas organizaciones vinculadas con la problemática de la tierra, la vivienda, la pequeña producción, así como a inquilinos o deudores del Estado por compra de vivienda social, etc. Este hecho podría considerarse un salto de gran importancia en cuanto a la capacidad de presión de los “sin techo”. Sin embargo, con el tiempo fue desarticulándose, en particular en relación al espacio de la Ciudad de Buenos Aires, a partir del retiro de varias organizaciones barriales, como el movimiento villero porteño que estaba representado por Juan Cymes, es decir la FEDEVI. Las críticas de este último dirigente a la FTV-CTA apuntaban a que se trataba de una “superestructura sin base”. Lo que merece la atención es que ésta surgió en el seno de una organización sindical alternativa, lo que muestra, por un lado, las modificaciones en las concepciones tradicionales de los sindicatos o gremios y, por otro, que las organizaciones barriales necesitaron de una estructura previa para apoyarse y organizarse.

Durante la gestión de De La Rúa en el gobierno local, el Programa Arraigo dejó de actuar, en los hechos, en la Ciudad de Buenos Aires. La explicación más simple remite, de acuerdo con las afirmaciones de varios entrevistados ajenos al programa, a que se habría decidido que la acumulación política de dicho programa se centraría en la Provincia de Buenos Aires (además del interior del país). Asimismo, quedó desprestigiado cuando en 1995 dejó de actuar en la Villa 31-Retiro.

Durante este período, el Programa Arraigo cambió la metodología de transferencia, pasando de ser en bloque (todo el predio ocupado por el asentamiento informal) a la forma individual, es decir por familia o por lote. Esto no se verificó en la Capital, ya que se transfería “en macizo” a una entidad barrial. Esta op-

ción se originó en los casos en que era imposible la mensura y subdivisión. Por ejemplo, cuando el terreno no estaba inscripto o por el costo de la transferencia, ya que el programa no contemplaba en su presupuesto el pago de la mensura. Una funcionaria entrevistada aclaró que en realidad querían “*dejarlo en boleto individual*”. Otro posible motivo era el estar bajo cota o no cumplir con algún requisito similar. Estas afirmaciones confirman la hipótesis expuesta en cuanto a que en realidad lo que se estaba haciendo era traspasar el problema y el conflicto a los habitantes de las villas, ya que con la propiedad no se mejoraba su situación inundable y no se garantizaba que la organización barrial que se hacía cargo pudiera costear la subdivisión y, por lo tanto, la transferencia a las familias, que debería ser el fin último del programa. Las alternativas ofrecidas para la mensura era su realización individual por los habitantes, o convenirla con las municipalidades o provincias.

En julio de 1997 se dio una modificación importante. Con anterioridad, las organizaciones barriales recaudaban el dinero entre los habitantes y pagaban luego en el Ministerio de Economía. El presidente del programa, Arq. Lico, decidió que fuera el Banco Hipotecario Nacional –BHN– el cobrador de las cuotas. Así las organizaciones comenzaron a pagar con una chequera donde constaban las familias incluidas. Con el sistema anterior, del que muchas veces no quedaba registro, mucha gente no pagaba y el resto de los habitantes del barrio debían cubrir a los morosos; o las organizaciones no pagaban porque no recaudaban. El BHN comenzó a registrar quién pagaba ya que “*la entidad no tenía fuerza*” (funcionaria del Programa Arraigo, mediados de 1998).

Ante los rumores de que las organizaciones se quedaban con lo recaudado en los barrios –hecho que también mencionaron algunos entrevistados de la Villa 21-Barracas, por ejemplo– la misma funcionaria respondió que “*no existen estafas comprobadas*”. Aunque continuó “*Sin embargo ésta (la chequera individual) es una forma de sanear*”.

También se refirió a que un grupo de trabajadores sociales investigaban los barrios y que las entidades eran elegidas por asamblea<sup>160</sup>, tenían que tener personería jurídica y no tenían fines de lucro<sup>161</sup>. Se trataba que fueran cooperativas de crédito, consumo y vivienda para que tuvieran capacidad de comprar (en este caso la tierra). A su vez estos asistentes sociales hacían un “*trabajo de concientizar acerca de la casa propia*”.

<sup>160</sup> La entrevistada se refirió a que en la Villa 15-Mataderos hubo conflictos con la comisión anterior y luego de una intervención se eligió una nueva. Entrevistados de otras villas también se refirieron a situaciones de estafa en la Villa 20-Lugano, lo que completa la complejidad del panorama.

<sup>161</sup> La funcionaria entrevistada se refirió a que los organismos de control del Estado eran muy estrictos con el cumplimiento de los “papeles” de las organizaciones, caso contrario eran suspendidas.

Un hecho relevante es que si bien existía una Mesa Coordinadora de Entidades bajo el Programa Arraigo, ésta no incluyó a los barrios de la Ciudad de Buenos Aires. Esto reafirma los dichos de que la Provincia de Buenos Aires, donde sí existía esta mesa, era el espacio de acumulación política en la región.

Una segunda característica de este período es que no existía articulación entre el Programa Arraigo y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Por un lado, en las provincias había unidades ejecutoras en aquellas que habían conveniado con la Nación; en cambio en la Ciudad de Buenos Aires no existía porque era la sede del programa y tampoco en la Provincia de Buenos Aires.

En el caso de la Villa 21-24, según las entrevistas realizadas en 1997 y 1998, los vecinos estaban atrasados en los pagos a la Mutual ya que no pagaban la cuota individual porque la entidad no las cobraba. En una visita de campo se preguntó a los vecinos (una docena aproximadamente) y ninguno de ellos estaba al día con la cuota. Esto demuestra la gravedad de la situación en su momento. Sólo uno había terminado de pagar según creía, pero no tenía los papeles. Hacia el año 2005 tampoco se estaba pagando porque la entidad barrial se encontraba re-negociando con el Programa Arraigo el precio del predio porque existían errores en la mensura original, ya que estaban contabilizados espacios del Gobierno de la Ciudad, de la Nación e incluso las calles y espacios ocupados por empresas privadas.

En el caso de la Villa 31, mientras sucedían estas indefiniciones, las condiciones urbanas no mejoraban porque el gobierno no tenía acciones particulares en esta villa. En junio del año 2000 un incendio dejó el saldo de tres niños muertos (Clarín 07-06-2000) y los vecinos fueron los encargados de apagarlo antes de que llegaran los bomberos.

## La gestión de Aníbal Ibarra-Jorge Telerman

En el **primer gobierno de Aníbal Ibarra** (2000-2003)<sup>162</sup> la cuestión habitacional ocupó un lugar central en la agenda porque las condiciones de vida de los habitantes de la ciudad se deterioraron en el marco de una profunda crisis socio-económica, que derivó en un estallido social en diciembre del año 2001. Con la recuperación, la inversión inmobiliaria en la construcción de nuevos edificios justamente se fue dando en las zonas de menor NBI. En algunos se produjo un cambio de la fisonomía de los barrios donde este *boom* se producía y generó movimientos sociales de rechazo a la densificación en altura. Esta tendencia llevó a acentuar la brecha entre el norte y el sur de la ciudad.

<sup>162</sup> Del 8/8 2000 al 10/12/2003.

Durante esta gestión la cuestión villera cobró un mejor lugar en la agenda de la CMV. Las acciones realizadas se concentraron en la apertura de algunas calles en algunas villas (por ejemplo la Villa 1-11-14) y la construcción de viviendas en conjuntos habitacionales a fin de cumplimentar esta obra, además de obras de infraestructura (como agua y cloacas). El tipo de intervenciones pone en evidencia que en la agenda del gobierno local la regularización dominial pasó a ser resignada o en todo caso, postergada. Implícitamente, se está indicando la imposibilidad que existió desde la CMV y luego IVC para abocarse al tema de la tenencia del suelo urbano de las villas. En concreto, la política fue garantizar la seguridad en la tenencia, pero sin acompañamiento de instrumentos legales que la formalicen porque esto implicaba micro-acciones en cada una de las villas para adaptar las construcciones existentes a la normativa (72 m<sup>2</sup> el lote). Con sinceridad, algunos funcionarios manifestaron que esto ya era imposible por el crecimiento de la densidad en las villas. Otro “problema” lo constituía la falta de documentación de algunos extranjeros. Un funcionario dio esta explicación: *“nosotros como instituto no hacemos nada, un indocumentado no puede tener vivienda, en la medida vamos abriendo calles, y vamos decidiendo quiénes y cómo se van radicando...si hay que liberar para abrir esta calle y acá hay tantas casas hay que ver si esto fue censado en su momento dónde se van a relocalizar, se relocaliza una porción, los que están censados se relocalizarán acá y los que no están censados se tienen que ir...”* (entrevista efectuada en el año 2003). Para el caso de la Villa 31 la política era conciliadora tanto con los habitantes como con los capitales inmobiliarios y con el gobierno nacional (propietario de las tierras).

Esto muestra una brecha entre el paradigma de la radicación, consolidado a comienzos de los 90, y la factibilidad de los programas de radicación. La nueva factibilidad entonces implicaba, para ser efectiva, medidas de mayor compromiso, tales como la compra de nueva tierra (hecho que algunos funcionarios en diversas entrevistas manifestaron que “jamás sucederá”). Por lo tanto, las recientes condiciones provocaron un *aggiornamento* del paradigma, que sin cambiar discursivamente se evidenciaba como impracticable. De esta forma, las intervenciones ya no apuntaban a los aspectos dominiales, sino a entender la “integración urbana” como la apertura de calles, ya que esto permitiría el ingreso de la policía y ambulancias y en consecuencia, una mejor calidad de vida de la población involucrada. Es necesario hacer una lectura fina y contrastar el discurso y los objetivos explicitados en los programas y las intervenciones efectivamente realizadas. Por ejemplo en esta gestión, aún cuando existía una afinidad política fuerte entre los dirigentes de la Villa 21-24 de Barracas y el Gobierno de la Ciudad, no se realizó la nueva mensura para el barrio (tal como se requería para continuar la regularización). Tampoco se regularizó el Barrio



Ramón Carrillo, construido por la municipalidad a partir de la relocalización de los habitantes del ex Albergue Warnes en la gestión de Carlos Grosso (de hecho sus habitantes forman parte del movimiento villero). Esto refuerza el argumento de que las variables dominiales no fueron tratadas en la práctica y al quedar relegadas con el transcurso del tiempo pierden efectividad y marcan las nuevas reglas del juego entre villeros y gobierno local. Esto afecta a las reivindicaciones que tradicionalmente levantaban las organizaciones villeras y que quedaron claramente plasmadas en la Ley 148. Lógicamente, también afecta a la seguridad en la tenencia de los inmuebles por parte de los habitantes de los asentamientos informales.

Una característica de esta gestión que la diferenció de la anterior, fue el establecimiento de una relación fluida entre las organizaciones al nivel barrial y algunos funcionarios de la CMV, es decir el planteamiento de una política de “puertas abiertas”, que incluía el diálogo con los vecinos de los distintos barrios, aún cuando no tuvieran el rol de representantes del barrio. Esto dio una impronta más política a las reglas de juego entre la CMV y los villeros y un discurso más claro de apoyo a la radicación. No obstante, esto no se trasladó a un marco de mayor eficiencia en el funcionamiento del programa. Por el contrario, pareció más bien que la institución no tenía prioridades claras y fue altamente flexible a las presiones cotidianas de las organizaciones o de pequeños grupos de vecinos. Era difícil comprender cuáles eran sus metas a mediano plazo. Un ejemplo de esto fue la aceptación del cambio de las formas organizativas de Comisión Vecinal a Cuerpo de Delegados en la Villa 1-11-14.

La Ley 403 (8-06-2000) específica para la Villa 1-11-14 de Bajo Flores mostró nuevamente una mayor sensibilidad de la Legislatura a las presiones de las organizaciones villeras, en comparación con la del Ejecutivo de la Ciudad. Esto explica que se sancionara una ley específica para una villa cuando ya existía una ley marco para el conjunto de las villas, como era la Ley 148. Al mismo tiempo, mostró cómo se intentaban modificar las prácticas del Gobierno de la Ciudad por medio de la legislación ante el fracaso de las acciones de la CMV. En lugar de presionar para que se efectivizara lo estipulado por la ley, dado que el cuerpo legislativo no tenía fuerza para ello, una nueva ley pareció ser la forma de presión, en este caso con relativa efectividad.

La sanción de esta ley no fue un trámite simple. En su consecución debe destacarse la presencia de actores externos a las organizaciones villeras, que fueron centrales en el logro del objetivo. Al igual que en otras acciones de presión sobre el ejecutivo local, la de la Ciudad (Dra. Alicia Oliveira) apoyaba el reclamo de los vecinos de la Villa de Bajo Flores. Asimismo, la Iglesia Católica, por medio de la Pastoral Villera –que venía mostrando un bajo perfil respecto a los conflictos entre los villeros y el Gobierno de la Ciudad luego

del conflicto de la Villa de Retiro en la gestión de Domínguez– asumió un rol central organizando a los habitantes de la villa e impulsando la conformación de un cuerpo de delegados que reemplazara a la modalidad de representante único. Cabe aclarar que el malestar por el comportamiento del presidente de la asociación barrial de la villa había generado diversos reclamos infructuosos ante la CMV. Las entrevistas realizadas en el barrio dieron cuenta claramente de esta disconformidad con numerosos relatos puntuales o generales del accionar (violento) de este personaje y, a su vez, de la centralidad de la Iglesia Católica en la lucha por mejorar el clima organizativo en la villa. Al igual que sucedió con el conflicto de Retiro en 1995, a mediados del año 2000 un grupo de delegados, con el apoyo externo citado, iniciaron una huelga de hambre frente a la sede del gobierno porteño, en particular ante la posibilidad de veto de dicha ley.

De esta ley se derivó un programa particular para esta villa denominado “Programa de Planeamiento y Gestión Participativa de la Villa 1-11-14”. Nuevamente debe distinguirse el plano discursivo de las acciones concretas. De las numerosas entrevistas realizadas en los años 2004 y 2005 en el citado barrio, se desprende claramente que el adjetivo “participativo” no se correspondió con la realidad. Los vecinos señalaron su preocupación por no conocer cuál era el plan del Gobierno de la Ciudad respecto a la villa en su totalidad. La modalidad empleada fue negociar acciones puntuales con los vecinos afectados, como por ejemplo una porción de la traza de la calle o avenida que se deseaba abrir. En este aspecto pareciera que los delegados, y en menor medida los vecinos, tuvieron cierto lugar para ser escuchados. No obstante, no existió una organización que implicara una forma de concertación permanente entre el IVC y los pobladores que acompañara el proceso de “planeamiento” declamado, como la Mesa de Planeamiento Participativo (MPP)<sup>163</sup>.

En la Mesa de Planeamiento y Gestión Participativa, según la ley, “*la Comisión Coordinadora Participativa podrá participar de las reuniones de la MPP en los términos de las atribuciones conferidas*” por la Ley 148. Esta medida convalidaba la pérdida de fuerza y legitimidad de las dos organizaciones villeras (MVBC y FEDEVI). Con lo cual su participación no era obligatoria como lo estableció la Ley 148. Por lo que pudo constatarse, ellos no partici-

<sup>163</sup> Ésta debía estar conformada por: un diputado en representación de cada uno de los bloques partidarios que integraran las Comisiones de Vivienda o Planeamiento Urbano de la Legislatura (similar a la propuesta de la Ley 148); un representante de la CMV; un representante de cada una de las Secretarías de Planeamiento Urbano, Obras y Servicios Públicos y Promoción Social; un representante del Consejo del Plan Urbano Ambiental y cinco representantes de la Comisión de Delegados de la villa. Se invitaba a participar a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. En los años 2004 y 2005 se constató que una delegación de legisladores visitaba la villa acompañados por el cuerpo de delegados en pleno (o los que podían concurrir un día laborable), pero no funcionaba como tal la mesa de concertación. Merece resaltar el rol protagónico de la Legislatura.

paron de ellas y el cuerpo de delegados de la villa no formaba parte, a su vez, de la Coordinadora de Villas. La FEDEVI y el MVBC intentaron vetar la Ley 403, aduciendo que la Ley 148 ya contemplaba las acciones para este barrio, y cuestionando incluso la representatividad de los delegados por manzana elegidos el año anterior. Esto generó conflictos entre las organizaciones villeras y la Pastoral Villera de la Iglesia Católica (Martínez, 2004).

En las acciones previstas a llevar a cabo por este programa, se incluía la regularización dominial, aspecto que en la práctica no mostró ningún avance. La propuesta consistía en:

- \* Regularización dominial.
- \* Apertura de calles y sendas y provisión de veredas.
- \* Provisión de infraestructura y equipamiento comunitario.
- \* Planes de vivienda social y recuperación de áreas urbanas adyacentes (cabe aclarar que existían predios de propiedad del Gobierno de la Ciudad sin uso o entregados en comodato) y adjudicación de la vivienda por medio de consenso.
- \* Mejoramiento de la calidad ambiental.
- \* Organigrama del proyecto de obra y gestión, con etapas de ejecución y plazos.
- \* Presupuesto participativo de los recursos necesarios para la ejecución del plan.

Un aspecto innovador de esta ley es que derivó en una serie de acuerdos formales acerca de las reglas de juego entre los habitantes de las villas y la adjudicación de viviendas. Esto se plasmó en una serie de puntajes que priorizaban el acceso a dichas viviendas por parte de quienes se encontraban ubicados en las trazas de las calles a abrir. Sin embargo, como se expondrá más adelante, esto no evitó una serie de conflictos sobre su implementación y para los vecinos no se logró la transparencia.

Una última cuestión a considerar de esta ley se vincula con consecutivas negociaciones entre la CMV y los vecinos respecto al precio y forma de pago de los departamentos a construirse, lo que derivó en sucesivas rebajas de los montos de las cuotas, pero también en un menor costo total por departamento. Los funcionarios entrevistados se mostraban perplejos ante la negativa de algunos vecinos de acceder a los departamentos. Al estar desocupados durante un tiempo, se generó una serie de conflictos como la toma por parte de una agrupación política (modalidad aplicada reiteradamente en la década del 70 respecto

a los conjuntos habitacionales que se habían construido para la erradicación de algunas villas de la Capital). Estos hechos muestran la debilitada posición de la CMV, ya que debió ceder a las presiones de los vecinos, con lo que quedó en evidencia el margen de discrecionalidad de los programas habitacionales de este organismo. Tal como lo plantea Subirats (1986), las políticas deben analizarse en términos del *continuum* formulación-implementación, y de cómo los entramados de actores moldean los programas y redefinen en la práctica lo postulado en la formulación o planificación y en este caso queda en evidencia la distancia entre lo planificado en las oficinas de la CMV y los procesos sociales de las villas, que signaron modificaciones constantes a lo estipulado en el inicio.

Respecto a la **Villa 31** de Retiro, Aníbal Ibarra en la campaña electoral prometió urbanizarla y al poco tiempo de asumir anunció la radicación. Así lo registraron los medios de comunicación: *“La Villa 31 se quedará en Retiro. Construirán viviendas económicas para los que no quieran irse. Oposición de los urbanistas”* (La Nación, 14-11-2000). Según el Jefe de Gobierno la urbanización la pagaría la empresa que llevaría a cabo el Proyecto Retiro. Es decir, era una posición conciliadora, podía convivir el megaproyecto inmobiliario con la permanencia de la villa. Según el diario citado: *“lo que los observadores no se explican es por qué no se tiene en cuenta el valor inmobiliario de esos terrenos. Con una explotación racional de la zona que ocupa la villa se podría darles mayores beneficios a los actuales ocupantes, al emplazarlos en otro sector de la ciudad y hasta llegado el caso darles viviendas gratuitas”*. **Esta propuesta más que de “observadores” es de inversores y luego será reiterada en los años siguientes. Merece destacarse el supuesto criterio de “racionalidad” que alegan, que podría aplicarse con igual criterio a otras villas de la capital y daría por resultado la expulsión de todas las villas, por ejemplo al conurbano, o a donde el suelo urbano tenga precios relativos más bajos. La racionalidad que se presenta como única es la racionalidad del capital. Nunca se piensa en la racionalidad de la localización en la ciudad para aquellos que habitan en un asentamiento. Por otra parte, este argumento es más sofisticado que la simple erradicación, ya que se plantea que el desalojo sería en beneficio de los desalojados. En realidad no tiene en cuenta qué es lo que desean o prefieren los habitantes. De hecho, el dilema entre el centro o la periferia es constante y muchos sectores prefieren la Capital al conurbano por diversos factores** (ver Cravino, 2006).

De acuerdo a La Nación (14-11-2000), lo que se quiere es *“evitar el conflicto social que se generaría a partir del traslado del asentamiento”*. Entonces García Espil, Secretario de Planeamiento, afirmaba de acuerdo a la misma fuente: *“vamos a sacar la villa, pero no a la gente que vive allí”*. A su vez, la idea era

realizar un censo para evitar que nuevas familias se asienten en la villa, sin embargo ese mecanismo fracasaba reiteradamente.

En la Legislatura se apoyaba el proyecto, inclusive por parte de bloques de la oposición. Por ejemplo, Enrique Rodríguez afirmó: *“El Proyecto Retiro debe tener en cuenta que esos barrios existen y no pueden ser lugares marginales”* (La Nación, 14-11-2000).

Un elemento que demostraba el aggiornamiento del paradigma es que desde la CMV se impulsaban viviendas multifamiliares y no unifamiliares, pero evitando grandes conjuntos, ya que en ese entonces aparecía el fantasma del barrio Ejército de Los Andes (conocido como “Fuerte Apache”), que constituía el paradigma de la “marginalidad” y la violencia urbana. Se retomaron las propuestas surgidas de la experiencia del desalojo del intendente Jorge Domínguez, entonces lo que se planteaba era dar alternativas: quedarse en el barrio u optar por la “salida en comunidad”. De hecho, un funcionario de entonces de la CMV, Jorge Lembo, había colaborado en este último proyecto. Sin embargo, el diario La Nación del 14-11-2000 exponía que los habitantes desconfiaban. Por ejemplo, Norma Gutiérrez afirmaba que *“ningún gobierno toma una determinación”*.

Por su parte, algunos arquitectos destacados se pronunciaban en contra: *“Odilia Suárez es profesora de la Facultad de Arquitectura de la UBA y no cree que sea una buena idea dejar la villa donde está”* (La Nación, 14-11-2000). Su argumento de acuerdo a dicho diario era: *“Para esa gente es sacarse el Prode: le van a regalar un departamento en la zona más cara de la ciudad. Creo que esa debería ser una zona de transición. Asentar viviendas u oficinas es ahogar el puerto, ahí la prioridad la tiene que tener la zona portuaria”*. Este argumento fue repetido en numerosas oportunidades.

Carlos Lebrero, presidente de la Sociedad Central de Arquitectos (y vinculado al llamado a Concurso de Ideas para el Proyecto Retiro) sostuvo: *“Creo que es difícil localizar viviendas allí, porque es un área destinada al intercambio de carga y de pasajeros y a la extensión de autopistas. Es posible que la localización de viviendas allí lleve a conflictos funcionales”* (La Nación, 14-11-2000). Respecto a estos argumentos, merece destacarse que el megaproyecto Retiro incluía la construcción de oficinas y viviendas para sectores de alto nivel. Por lo tanto, surge como duda: ¿en toda la zona no hay lugar para construir viviendas para los habitantes de la Villa 31?

**Para algunos profesionales o políticos vivir en el centro es un privilegio, no un derecho. Estos argumentos presentan un grave error: los pobladores pagarían el suelo y la vivienda a la que accederían. Ninguno de los proyectos de radicación de las villas de la ciudad incluía cesiones gratuitas, es decir o pagarían el terreno que ocupan o abonarían las viviendas que se**

**construirían para ellos, como lo hacen aquellos que viven en los conjuntos habitacionales de otras villas. Por lo cual, si van a pagar, ¿se puede seguir hablando de privilegio? Además surgen otras preguntas: ¿a qué lugar tienen derecho a acceder los sectores de bajos ingresos?; ¿debe haber alguna zona destinada especialmente a ellos? ¿Por qué razones?**

Según Clarín del 10-07-2000, cuando se presentó el Plan Urbano Ambiental en sociedad, un tomo estaba oculto hasta último momento, era aquel destinado a la zona de Retiro. Aquí se indicaba, en una nota de opinión firmada por Osvaldo Guerrica Echeverría que *“la inmensa mayoría de las organizaciones no gubernamentales coincidimos en que estas zonas sean retiradas del campo de la especulación inmobiliaria y dedicadas a espacio verde público, con la sola excepción de expansión de servicios ferroviarios y de usos sociales urgentes, como la radicación de la Villa 31 de Retiro.”* Esta propuesta quería contrarrestar la ola de privatizaciones de zonas de espacio público ocurridas en la década del 90, como por ejemplo el zoológico porteño.

Es decir, durante la primera gestión de Aníbal Ibarra, hubo avances parciales en algunas villas de la ciudad, sin embargo respecto a la Villa 31 sólo se plantearon discursos conciliadores desde las autoridades locales, pero el entramado de actores excedía el ámbito de la ciudad, ya que nuevamente la iniciativa del Proyecto Retiro por parte del Gobierno Nacional incidiría en las definiciones, como sucedió en las gestiones anteriores y en la siguiente. Dado que se había instalado una discusión sobre la planificación urbana de la ciudad en su totalidad, contemplada en la Constitución, existió en ese momento un debate de carácter técnico-político la zona de Retiro. Sin embargo, los profesionales relevantes en esa etapa de la planificación no tomaban decisiones técnicas o políticas respecto de la villa, o si lo hacían era contraria a la permanencia en el lugar. Las organizaciones villeras, por su parte, no lograban la suficiente cohesión y, por lo tanto, capacidad de presión, para tener peso en el entramado de actores que debatían el futuro de la ciudad.

En la **segunda gestión de Aníbal Ibarra**<sup>164</sup> (2003-2006) se produjeron cambios significativos en la institucionalidad en relación a la política habitacional. Además, hubo un reconocimiento de la crisis habitacional en la ciudad. En julio del año 2004 la Legislatura promulgó la **Ley 1.408** que establecía la emergencia habitacional por tres años<sup>165</sup>. Según dicha norma: *“Se constituye el Fondo*

<sup>164</sup> Merece destacarse que su contrincante en la disputa electoral, Mauricio Macri, durante su campaña había sido particularmente duro sobre el tratamiento que le daría a los cartoneros y los villeros si asumiera la Jefatura del Gobierno de la Ciudad.

<sup>165</sup> Según el artículo 2 se entiende por emergencia habitacional a la situación en que se encuentran los siguientes grupos familiares y/o personas: Ocupantes de casas o edificios con sentencia judicial firme de desalojo, utilizados con uso manifiesto de vivienda única y que no posean otros bienes inmuebles a su nombre; habitantes de Núcleos Habitacionales Transitorios y asentamientos de la Ciudad; ocupan-

*para la Emergencia Habitacional, el que deberá asignarse exclusivamente a programas existentes o creados por ley específica que tengan por objeto las soluciones habitacionales transitorias o definitivas para los grupos familiares y/o personas mencionadas en el artículo segundo*<sup>166</sup>. Se creaba una comisión de seguimiento del cumplimiento de la ley<sup>167</sup>. Y se proponía agilizar los trámites de las obras iniciadas por la Ley 341 de cooperativas de vivienda.

**El artículo que proponía la suspensión de los desalojos en la ciudad fue vetado por el Poder Ejecutivo local.**

**Un artículo que creemos relevante es el 8 que fijaba** “*para los inmuebles pertenecientes al Estado Nacional localizados en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, utilizados con uso manifiesto de vivienda que hasta la fecha de promulgada la presente Ley se encuentren ocupados por grupos familiares en situación de pobreza crítica, el Poder Ejecutivo realizará gestiones ante los entes nacionales que correspondiere a los efectos de suspender todas las actuaciones legales iniciadas o a iniciarse en materia de desalojo*”. Esto implicaba una solicitud directa a organismos como el ONABE, que no fue cumplida.

Por otra parte, en el decreto de veto (1.611) se planteó que quedaba “*en evidencia la ausencia de las herramientas necesarias que hagan operativas las medidas tendientes a paliar la situación de emergencia habitacional declarada*” y que era necesario establecer por medio de profesionales cuándo se trataba de un caso de pobreza crítica.

Por último se vetaba un artículo que establecía la prohibición de los desalojos en inmuebles de la ciudad. Los argumentos eran varios: porque podían haber situaciones de inhabilitabilidad que atentaran contra la vida de las personas que allí habitaban, porque podría frenar obras públicas previstas en esos inmuebles y porque no fueron incluidos en el artículo las situaciones de emergencia. En

---

tes de viviendas en situación de hacinamiento, habitables o en estado obsoleto; alojados en hoteles o pensiones y aquellos que estuvieran en situación de calle. Sin embargo, este artículo fue vetado por el Poder Ejecutivo. En el veto se planteaba que “la citada enumeración no constituye un indicador claro del universo de casos incluidos en la referida “Emergencia Habitacional”, ya que los supuestos que pueden contemplarse dentro de las definiciones dadas por el citado artículo son, no sólo numerosos, sino que además abarcan situaciones que no se corresponden con el concepto de “Emergencia Habitacional”.

<sup>166</sup> Estaría integrado por hasta el 25% de las ampliaciones de crédito correspondientes al presupuesto en vigencia que se aprueben como resultado de los mayores ingresos del año 2004. El fondo antes mencionado no podrá tener un monto de recursos inferior a \$50.000.000 durante el ejercicio 2004. Los montos acumulados en el fondo deberán ser depositados en una cuenta específica en el Banco Ciudad de Buenos Aires.

<sup>167</sup> Integrada por los Diputados de la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y en representación del Poder Ejecutivo: un funcionario con rango de director ejecutivo en representación del Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires, uno en representación de la Jefatura de Gabinete con rango de subsecretario, uno en representación de la Secretaría de Hacienda y Finanzas con rango de subsecretario y uno en representación de la Secretaría de Desarrollo Social con rango de subsecretario.



definitiva, porque impedía el desarrollo de mejores soluciones para esos ocupantes. Sin embargo, la realidad mostraba que estas alternativas de hecho no estaban disponibles.

En síntesis, la Ley 1.408 era más una declaración de deseos que una herramienta para mejorar la situación, porque no se cambiaban los procedimientos y sólo fijaba mayores montos, cuando el IVC desde hace muchos años evidenciaba una subejecución de su presupuesto<sup>168</sup>. Esta es una de las grandes paradojas de la política pública. Existe una intencionalidad política con fuerza de ley, están disponibles los recursos, pero esto no se plasma en la implementación de políticas públicas. Dentro del entramado de actores, las organizaciones sociales, tanto vinculadas a la operatoria de la Ley 341 como las correspondientes a las villas o NHT, pugnaban constantemente por acceder a esos recursos y mejoras en las condiciones habitacionales de la ciudad, sin mayores resultados.

Como se indicó en el capítulo 2, entre los objetivos específicos del IVC estaba el de “Planificar la urbanización de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios”. De acuerdo con la nueva institucionalidad, el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas tiene como objetivo primario “incrementar la integración urbana”. Esto implica *“un proceso hacia la integración física y social mediante líneas de acción enmarcadas en normas urbanísticas relacionadas con el reordenamiento parcelario, apertura de calles peatonales y vehiculares, pavimentación, redes de infraestructura y saneamiento ambiental, construcción de viviendas colectivas e individuales así como de equipamiento comunitario. De este modo, el programa supera el criterio de la erradicación asumiendo como responsabilidad primaria la integración y la transformación de las villas en barrios.”*

Así, se plasmaron en la norma las dos formas de regularización en lo que respecta a las viviendas de sus habitantes: individuales o colectivas. Llama la atención la insistencia en la apelación discursiva de la erradicación, cuando ya parecía ampliamente superada.

Los recursos fijados por la ley para el IVC, similares a aquéllos con los que operaba la CMV, provenían de los fondos presupuestarios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, los aportes del Estado Nacional distribuidos a todas las jurisdicciones a través del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) y del recupero de los créditos y resultados que obtuviera el IVC como consecuencia de sus operaciones.

**En este período se avanzó algo en la construcción de conjuntos habitacionales en algunas villas y en cuanto a la tenencia segura de los departamentos. Por ejemplo, en el año 2004 se procedió a la escrituración de 111**

<sup>168</sup> El informe final de la auditoría de la ciudad en su proyecto especial “Política habitacional para los sectores de bajos recursos” mostraba los importantes subejecuciones en el año 2004 en el rubro vivienda.

**departamentos en la Villa 1-11-14 de Bajo Flores.** La adjudicación de estas viviendas mediante crédito hipotecario comenzó a fines de 2002, derivada del proceso de apertura de la calle Riestra, parte de la calle Oceanía y la liberación de parte de la manzana 31 (que se encontraba en conflicto en el año 2005 porque los vecinos que quedaron se negaban a mudarse).

Sin embargo, esta política de mayor acercamiento entre la CMV y luego IVC y la población villera no es unívoca y se observan nuevamente límites al concepto de radicación o contradicciones con el paradigma sostenido. El caso de Villa La Dulce<sup>169</sup> es emblemático en cuanto a las acciones contradictorias del Gobierno de la Ciudad respecto a las políticas de radicación y al cumplimiento de la Constitución de la Ciudad. Luego de una negociación, el gobierno local se comprometió a entregarles viviendas en un predio en Villa Celina (Provincia de Buenos Aires). Como incumplió este compromiso, la ONG Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) inició una acción judicial y se abrió un proceso de conciliación entre las familias afectadas (con el asesoramiento de la citada ONG, la Iglesia Católica y la Defensoría del Pueblo) y la CMV y luego IVC (COHRE, 2005).

Otro caso que sí fue registrado por los medios gráficos fue el caso de la **Villa Rodrigo Bueno**, que presenta algunas similitudes con la Villa 31, pero también algunas diferencias. La semejanza es que se encuentra en una zona apetecida por el capital inmobiliario dedicado a la construcción de viviendas de sectores de alta renta u oficinas; y la diferencia es que se trata de un asentamiento más reciente, dentro de un espacio verde. El diario La Nación del 18-01-2005 anunciaba que la villa sería erradicada. El vicedirector de Gobierno, Jorge Telerman, anunció que *“No se utilizará la violencia. No iremos con topadoras. Estamos convencidos que se puede alcanzar un consenso con los habitantes del asentamiento para darles soluciones dignas y, a la vez, recuperar las tierras para la Reserva”* (Ecológica) (La Nación, 18-01-2005). El Jefe de Gobierno, Aníbal Ibarra, prometió darle apoyo político para esta gestión. Otra similitud con la Villa 31 es que la “solución” propuesta era: subsidios<sup>170</sup>, créditos blandos o cesión de viviendas sociales. Es decir, existían muchas semejanzas a las tres opciones de mediados de la década del 90 para la Villa 31, pero en este caso se proponían a fin de evitar un desalojo violento. Telerman afirmaba que iba a resolver la cuestión antes del mes de agosto de ese mismo año (La Nación, 19-01-2005).

<sup>169</sup> Se trataba de una villa pequeña, cercana al Riachuelo. Su caso es conocido por el registro del COHRE.

<sup>170</sup> Los montos no estaban definidos, pero les iba a permitir comprar una casa “que quisieran, donde elijan” (La Nación, 19-01-2005).

La Villa Rodrigo Bueno estaba cercada por proyectos que no los deseaban como vecinos: Puerto Madero, que ya estaba habitado y Santa María del Plata, que estaba por construirse, a partir de la iniciativa de la empresa IRSA SA. Para legitimar estas acciones, la villa fue catalogada por diferentes medios o por funcionarios como “una de las villas más peligrosas” y “villa muy brava” (La Nación, 18-01-2005), mientras los pobladores lo desmentían (La Nación, 19-01-2005). Sin embargo, existían proyectos en la Legislatura que proponían radicarla en el lugar en que estaba. Uno de los problemas centrales era la carencia de infraestructura (principalmente agua corriente y cloacas), pero los nuevos emprendimientos inmobiliarios se encontraban en igual situación. El principal obstáculo era que los pobladores no se querían mudar (La Nación, 19-01-2005). En este asunto tomaron intervención los consulados peruano, boliviano y paraguayo, que se encontraban preocupados por el tratamiento de sus compatriotas que vivían en el barrio (La Nación, 10-07-2005) y facilitaban los trámites de residencia en el país. También la Defensoría del Pueblo hizo reclamos para que se respetaran los derechos de los habitantes y pidió información. A fines de 2006 se reiteraría la información sobre un eminente desalojo (La Nación, 03-11-2006), ya que en los meses anteriores no se obtuvieron resultados.

Durante el año 2005, el Gobierno de la Ciudad tuvo la intención de comenzar a construir complejos habitacionales para sectores de bajos o medios recursos. Sin embargo, se suscitó una serie de protestas en los lugares donde se iban a emplazar los mismos. Los reclamos eran de los vecinos que se negaban a aceptar estos proyectos porque sostenían que la infraestructura no iba a soportar una mayor densidad poblacional y porque perdían espacios verdes (Clarín, 11-06-2005). De esta forma, además de plantear preocupaciones legítimas, se estaba rechazando la posibilidad de convivir con vecinos de bajos recursos. Con estos proyectos el Gobierno de la Ciudad se iba a poner a tono con el Plan Federal de Viviendas, conducido por el nivel nacional. Los barrios en los que estos hechos sucedieron fueron La Boca y Lugano, ambos en la zona sur de la ciudad. Como en otros casos, el conflicto se judicializó y los jueces establecieron el deteni-miento de las obras, hasta que se hicieran estudios de impacto ambiental.

En mayo de 2005 se anunciaba que se iba a efectivizar el Proyecto del Nuevo Retiro, para lo cual la Corporación Puerto Madero y la Secretaría de Infraestructura el Gobierno de la Ciudad se ocuparían del tema (La Nación, 16-05-2005). Tal como lo había anunciado Ibarra al asumir, el proyecto incluiría **la urbanización de la Villa 31**. Esta iniciativa partía esta vez de un acuerdo entre el Ministro de Planificación Federal, Julio De Vido (que respondía al presidente Néstor Kirchner) y el Jefe de Gobierno de la Ciudad, Aníbal Ibarra. Se basaría en el proyecto que ganó el concurso de ideas sobre el Proyecto Retiro. Según La Nación (16-05-2005): “*La Corporación Puerto Madero se ocuparía*

*del management del frente de la Avenida Libertador, entre Parque Thays (que coincide con la Avenida Callao) y la estación terminal Retiro y la Secretaría de Infraestructura local, a cargo de Roberto Feletti, se ocuparía del alumbrado, la apertura de calles y el tendido de redes*". Sin embargo, el punto en cuestión respecto a la villa, de acuerdo a la misma fuente, era que: *"el lugar indicado para establecer la nueva red ferroviaria ocupa el espacio hoy tomado por la Villa 31 bis, separada de la 31 por la Autopista Illia"*. Y se agregaban las palabras del titular del IVC, Ernesto Selzer: ***"La Villa 31 bis tiene que irse. La urbanización del barrio se hará en otro lado de la autopista, el que da al puerto y no a Libertador"*** (el resaltado es propio). Estas mismas palabras sostuvo el director del IVC ante una reunión con los habitantes de las Villas 31 y 31 bis en el hall de la planta baja del Edificio del Plata, a la cual se asistió. Este funcionario explicó que él no tenía nada que ver con la decisión y que incluso fue informado cuando la medida estaba tomada y que respondía a acuerdos entre el Jefe de Gobierno y el Ministro De Vido. Seguidamente declaró: *"no voy a decidir nada sin la participación de ustedes"*. En realidad, no daba mucho lugar a decisiones, cuando explicaba que las medidas ya estaban tomadas. Dijo que se iba a reunir con los pobladores y que podían elegir entre hacer reuniones con las dos partes de la villa (31 y 31bis) o separadas. También afirmó que una parte de la Villa 31 también se iba a tener que desalojar porque faltaba una bajada de autopista. Esto generó un gran debate y preguntas, además de reclamos de delegados que afirmaban que personas del IVC hacían consultas a los vecinos, sin haber informado a los delegados de éstas. Algunos delegados y/o vecinos opinaban que los dos barrios debían reunirse juntos y otros separados, sin llegar a establecerse una votación. Ya había rumores en los barrios sobre la posibilidad de un nuevo subsidio y los montos que circulaban eran muy variados, desde \$ 15.000 hasta \$ 60.000, Esto generaba confusión entre los vecinos.

Otro punto a resolver era que las tierras eran administradas por el ONABE y se sostenía que *"Selzer y su equipo elaboran por estos días el borrador de un convenio que, una vez aprobado por Ibarra y De Vido, permitiría la cesión o venta de la Nación a la ciudad de tierras donde se asienta la Villa 31. Vale recordar que los terrenos en cuestión pertenecen a la Administración General de Puertos<sup>171</sup>, al Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE)<sup>172</sup>, a Repsol YPF y, en porción casi insignificante, a la ciudad. O sea, a dos entes del gobierno nacional y a una empresa privada en casi toda la extensión"* (La Nación, 16-05-2005).

<sup>171</sup> Cabe recordar que este organismo declaró a las tierras como innecesarias para su gestión y luego se volvió atrás, todo esto en el marco de la aplicación del Decreto 1.001.

<sup>172</sup> En este caso se trata de tierras que pertenecían al ENABIEF, es decir el ente que administraba los bienes ferroviarios, que fue absorbido cuando se creó el ONABE.

Selzer aclaraba en los medios (La Nación, 16-05-2005) que no se “les regalaría casas” a los habitantes. Esto lo hacía para despejar los prejuicios que reiteradamente circulaban en las cartas de lectores de los periódicos (principalmente del diario La Nación) que se referían a los “privilegios” de los villeros de este barrio. Pero dejaba claro que “**no hay lugar para todos**”, lo cual habría un debate complejo: ¿quién se queda y quién se va? La idea era convencer a algunas familias de irse del barrio y nuevamente se reflató la idea de que fueran “a sus lugares de origen”. Parecía que no se aprendía la lección de que muchos vecinos volvieron porque esta opción fue forzosa y no una decisión meditada.

Otro tema delicado era que la Legislatura debía generar las **normas que permitieran el proyecto**, cuando las posiciones en la misma se encontraban enfrentadas. Algunos reclamaban que el proyecto se ajuste al Plan Urbano Ambiental, pero este último todavía no se encontraba aprobado, a pesar de su finalización en el año 1999. Otros sostenían que no se podía dar una norma cuando las tierras aún no estaban transferidas a la ciudad (La Nación, 16-05-2005).

Paralelamente, las villas entrarían en la agenda de los medios, con ribetes de novela, a partir de un hecho trágico: un tiroteo en octubre de 2005 durante una procesión religiosa, en la Villa 1-1-14, dejaría un saldo de cinco muertos, entre ellos un bebé de ocho meses, además de nueve heridos (Clarín, 5-11-2005). A partir de entonces, semana a semana se informaría la marcha (y los muertos) de lo que los diarios llamaran “**la guerra entre narcos**”, hasta que a mediados del 2007, uno de los líderes fuera preso en Paraguay. Sin embargo, estos relatos expresaban una mirada distorsionada de la realidad de los barrios y algunos periódicos como Página 12 mostraban exageradamente el control territorial (del barrio) por parte de las bandas de delincuentes. Todo esto acentuaba los prejuicios hacia los habitantes de las villas, que son igualados a “delincuentes” o sospechados de actividades ilegales.

En estos meses, los medios recurrentemente indicaban el crecimiento de la población en las villas de la Ciudad o del área metropolitana con gran preocupación y descubrían azoradamente (sin comprender) la existencia de un mercado inmobiliario informal (sin embargo este último punto sería más tematizado en el año 2007).

El **13 del marzo de 2006** asumió el vicejefe de Gobierno **Jorge Telerman** para completar el mandato, tras el juicio político a Aníbal Ibarra por un incendio ocurrido el 30-12-2004 en el local llamado Cromañón, donde murieron 194 personas.

En estos meses sucederían acontecimientos que tendrían fuerte impacto. A fines de marzo de 2006 se produjo la muerte de seis personas (algunos de ellos niños) en un taller de costura clandestino en el barrio de Caballito. Allí eran

explotadas laboralmente familias bolivianas. De esto último derivó la reglamentación de la última ley migratoria, que favorece la acogida de inmigrantes de países limítrofes y una campaña de documentación masiva de los mismos<sup>173</sup>. Al igual que en el caso de la discoteca, el tema de los talleres involucra a las deficiencias en los mecanismos de control y habilitaciones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. La fuerte presencia boliviana en algunas villas, donde existían numerosos talleres clandestinos, hizo que muchos de ellos se movilizaran apoyando mejores condiciones laborales y de residencia en el país.

El año **2006 colocaría a las villas de la ciudad en la agenda pública por dos hechos polémicos**: primero en febrero, cuando la llamada **Villa El Cartón sufrió un incendio** que la hizo desaparecer. Esta villa no figuraba en las listas oficiales y sobre ella no recaía ninguna intervención estatal. El segundo sucedió a mitad de año cuando un **conjunto de viviendas de la Villa 1-11-14 Bajo Flores fuera ocupado**, luego de que se postergara la entrega a los adjudicatarios por problemas en la infraestructura.

Respecto al primer hecho: el 8 de febrero de 2006, **un incendio provocó la destrucción total de la Villa El Cartón**, ubicada bajo la Autopista 7 en Villa Soldati. Este asentamiento se caracterizaba por la precariedad de sus viviendas<sup>174</sup> y era uno de los surgidos en la década del 90. La mayoría de los habitantes vivía del cartoneo, de ahí su nombre. No hubo muertos, pero sí heridos, ya que 104 personas sufrieron principio de asfixia (Página 12, 09-02-2006)<sup>175</sup>. Alrededor de 460 familias quedaron sin techo y fueron evacuadas. Los vecinos que sufrieron el incendio en un principio se negaban a trasladarse a centros de evacuación porque no querían ser divididos en grupos o perder las pocas pertenencias que algunos salvaron.

Dos cuestiones son centrales para analizar este caso:

Por un lado, se probó que el incendio fue intencional y por esta razón surgieron una serie de **acusaciones cruzadas entre funcionarios, dirigentes políticos y dirigentes barriales**. Primero se acusó a algunos vecinos de Villa Soldati contiguos al asentamiento, que ya habían amenazado a la gente y ante un incendio previo en noviembre de 2005 se realizó una denuncia al respecto. Luego, una dirigente de barrio Ramón Carrillo (vinculada al ex Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra) fue acusada de promover y organizar el hecho. Sin embargo, cuesta creer que pueda ser un autoatentado, por los riesgos que ello implicaba, pero sin duda existía una trama política.

<sup>173</sup> Esto fue en respuesta a fuertes reclamos, en particular de la colectividad boliviana (Clarín, 08-04-2006).

<sup>174</sup> La Defensoría del Pueblo durante 2006 había realizado reclamos por la falta de servicios en este asentamiento.

<sup>175</sup> En realidad una joven murió en el centro de evacuación improvisado por el Gobierno de la Ciudad en Parque Roca durante una tormenta.



La polémica involucró a los más altos funcionarios locales y nacionales: La ministra de Derechos Humanos de la Ciudad, Gabriela Cerrutti señaló (Clarín, 12-02-2006) “*que el asentamiento afectado por el fuego está “muy politizado”, ya que “hay diferentes líneas internas que responden a la izquierda, a anteriores gobiernos, etcétera. Nosotros (el Gobierno porteño) tenemos la certeza, por la información que tenemos, de que el fuego en el asentamiento fue intencional, no fue un tema de vulnerabilidad”, aseguró. Por ello, lanzó una dura advertencia: “Con los pobres no se jode”*”.<sup>176</sup> Al tiempo el debate estaba aún más candente con color de campaña electoral. Así, La Nación del 22-02-2006 indicaba: “*El gobierno porteño, que encabeza Jorge Telerman, denunció ayer a dirigentes y funcionarios kirchneristas de haber organizado, “con una intencionalidad política”, el incendio del asentamiento El Cartón, en Villa Soldati*”. Por otra parte la respuesta según la misma fuente era: “*La denuncia tiene tanta veracidad como el título de licenciado de Telerman”, ironizó ayer ante La Nación una alta fuente del Gobierno. “La hacen para tapar la denuncia sobre su título falso*”<sup>177</sup>”. En este último sentido, según la Agencia Nova (23-02-2006) el legislador porteño Rubén Devoto, explicó: “*Acá se está tratando de tapar que el Gobierno de Buenos Aires tiene demoras en la construcción de viviendas*”.

Por otro lado, **estos pobladores sufrieron rechazos por parte de los vecinos de Villa Soldati**, donde se iban a construir sus viviendas, lo cual muestra otra vez más las conflictividades que suscita la generación de proyectos de vivienda de interés social en la Capital. Así Página 12 (09-02-2006) indicaba al respecto: “*Después del incendio, los damnificados quedaron entre otros dos fuegos: los vecinos de su futuro destino no los quieren y hasta organizaron un piquete para impedir su ubicación allí y los que viven al lado del asentamiento, en los monoblocks de Soldati, también están en conflicto con la población villera, al punto de que algunos acusan que el incendio habría sido intencional*”. **Por su parte, Clarín (12-02, 2006) indicaba:** “*Sucede que los vecinos de Villa Soldati, que viven en las proximidades de las calles Cruz y Varela –donde se encuentra*

<sup>176</sup> Merece destacarse las palabras de la ministra porteña de Derechos Humanos y Sociales, Gabriela Cerrutti, que acusó al oficialismo: “*Ante la fiscal de instrucción Mónica Cuñarro, Cerrutti pidió que se citara a declarar a los dirigentes de la Capital Tomás Devoto y Gladis Miño, a quienes vinculó con el kirchnerismo. Devoto es hermano del legislador Rubén Devoto, del Frente para la Victoria, y supuesto “referente político” de la villa; Miño es una puntera barrial de Villa Soldati. Cerrutti también involucró al titular de Cascos Blancos, el embajador Gabriel Fuks, a quien acusó de amenazarla con “incendiar todas las villas” hace algunos meses si ella no mantenía en el cargo a un funcionario, Luis Ostre, que finalmente fue desplazado. “No creíamos que ello iba a ocurrir, pero luego se incendiaron varias villas”* (La Nación, 22-02-2006). Todos estos datos fueron desmentidos por los acusados. Por otra parte, el dato que aportaría a la teoría del autoatentado al que se refería Gabriela Cerrutti era que supuestamente los caballos y algunos niños no habían dormido en el asentamiento esa noche.

<sup>177</sup> Días atrás se había denunciado que el Jefe de Gobierno utilizaba el título de licenciado. Jorge Telerman aceptó como verídica la acusación.



*el predio destinado a construir las viviendas definitivas– se opusieron a que se realice la obra y realizaron distintas manifestaciones con carteles que decían “basta de villas”.*

También ese mismo año otra villa sufrió un incendio, la que se ubicaba detrás de la Ciudad Universitaria. En ese suceso murieron un joven y dos niños (Clarín, 19-05-2006).

Respecto al segundo hecho destacado: el 4 de julio de 2006 un conjunto de departamentos ubicados en Riestra y Bonorino, en el Bajo Flores, fue ocupado por unas 90 familias. Al día siguiente, tras un acuerdo con funcionarios del IVC dejaron los departamentos. Algunos objetos fueron robados y otros rotos. El diario Clarín en su edición del 05-07-2006 afirmaba: *“Después de 18 horas de tensión y violencia, 90 familias que mantenían tomadas siete torres del FONAVI casi terminadas en el Bajo Flores, aceptaron ayer **desocuparlas pacíficamente**. Las habían tomado después de que, cerca de la medianoche del lunes, medio millar de personas llegaron con camiones y saquearon los departamentos. El complejo de 160 viviendas, ubicado en Esteban Bonorino al 1800, estaba casi listo para ser entregado: ya había **130 unidades preadjudicadas a habitantes de la villa 1-11-14**. “El listado de adjudicatarios está en proceso de depuración. Trabajamos en conjunto con los delegados de la villa”, confirmó el titular del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), Claudio Freidin. Uno de los delegados, Edgar Tancara, contó que **la prioridad la tienen los dueños de casas que deberán ser demolidas para abrir calles, como parte de la urbanización de la villa.**” El relato de los hechos continuaba así: “Pero en la medianoche del lunes, unos 40 hombres, algunos armados, intentaron ingresar. Los policías que custodiaban el lugar rechazaron la ofensiva, pero al rato llegaron cerca de 500 personas. Ante una orden judicial que buscaba evitar enfrentamientos con los vecinos, **la Policía se replegó**. La gente entró y desmanteló los departamentos: se llevaron grifería, sanitarios, termotanques, cocinas, puertas y ventanas. Todo lo que pudieron remover terminó en camiones. Entonces, un numeroso grupo de habitantes del Barrio Rivadavia, vecino a la 1-11-14 y **también con necesidades de vivienda, tomaron las torres. Fue una pelea de pobres contra pobres**” (Clarín, 05-07-2006). De esta forma, nuevamente se observa una conflictividad entre vecinos, ya que buena parte de los ocupantes provenía del Barrio Rivadavia I contiguo a la Villa 1-11-14 y a 3 cuadras del complejo, quienes expusieron ante las autoridades locales las necesidades habitacionales que tenían. Un porcentaje de los ocupantes provenía del conurbano bonaerense (Clarín, 04-05-2006).*

Este conflicto se reiteró al mes siguiente y para algunos medios fue definido como una **“guerra de pobres contra pobres” (Página 12), cuando el mismo complejo habitacional volvió a ser ocupado por el mismo grupo de vecinos**

**del Rivadavia. El motivo de esta decisión, según los ocupantes, era que el titular del IVC, Claudio Freidin, no cumplió con lo pactado (enviar asistentes sociales para hacer un relevamiento habitacional para ser incluidos en algún plan de viviendas).** Esta vez: *“eran unas 15 personas que lograron superar la custodia policial montada por la Justicia. Reclamaban la entrega de viviendas y el inmediato relevamiento de casos de emergencia entre los vecinos del Rivadavia. El relevamiento había sido uno de los compromisos del Gobierno para destrabar la toma anterior. En la vereda, medio centenar de vecinos del Rivadavia daba apoyo a los ocupantes, mientras que a una cuadra, los adjudicatarios de la villa cortaban la calle para reclamar la adjudicación de viviendas. El gobierno porteño atribuyó las protestas a razones políticas. Alrededor de las 22, hubo acuerdo y los ocupantes evacuaron los departamentos»* (Página 12, 09-08-2006). Otra toma sucedió e 15 de abril de 2007<sup>178</sup>.

Los comentarios de los funcionarios fueron los siguientes: *“Detrás de este enfrentamiento hay un problema de desesperación legítima de muchas familias por una vivienda y también hay delincuentes”, aseguró la ministra de Derechos Humanos y Acción Social porteña, Gabriela Cerruti, que desde temprano coordinó las negociaciones. El ministro de Planeamiento, Juan Pablo Schiavi, fue más drástico: Esto es una intrusión de gente que no tiene vivienda. Pero no se puede intrusar un lugar que está listo para ayudar a otros que también lo necesitan. El saqueo fue una operación comando. Detrás de esto hay alguien que quiere hacer política con la pobreza”. El jefe de Gobierno, Jorge Telerman, afirmó: “Llama la atención que esto se produzca con estos niveles de organización. Y también llama la atención que esto se produzca luego de la ocupación de terrenos en la zona de la Villa 31. No podemos saber quiénes están detrás, pero esto se presentó como un combate entre sectores humildes. Ahí sí puede haber usos políticos y nosotros debemos prevenir el uso punteril y violento de las políticas habitacionales”* (Clarín, 05-07-2006). La actitud del Gobierno de la Ciudad fue conciliatoria: *“se reunió ayer con representantes del grupo de usurpadores que anteayer había tomado y saqueado un complejo habitacional en el Bajo Flores y acordó comenzar un plan de 1.500 viviendas para los vecinos del barrio Rivadavia, lugar donde vive la mayor parte del grupo de personas que llevó adelante la ocupación”* (La Nación, 06-07-2006).

<sup>178</sup> En esta última es la que se registró la mayor cantidad de destrozos: *“hubo saqueos y robo de materiales de construcción, de cocinas y hasta de bañeras fueron procesadas 37 personas. Además, incendiaron un obrador y alguno de los departamentos. Luego, en la investigación, se comprobó que el 30% de los usurpadores había llegado desde el conurbano bonaerense. Y también quedó claro que ninguno de los ocupantes era adjudicatario de las viviendas que iban a ser entregadas en mayo”* (Clarín, 04-05-2007).

Juan Pablo Schiavi, ministro de Obras Públicas, afirmó: “*tenemos certezas y estamos investigando a quienes organizaron esto, trabajaron el fin de semana ahí y lo organizaron para hoy (...) Usaron mi nombre todo el día para agredir al Jefe de Gobierno, Jorge Telerman*”. Este funcionario agregó: “*con la toma se está tratando de tapar la intervención del IVC*” y denunció que el edificio de Bonorino no tenía licitada las cañerías de agua, de luz y de gas. “*El agua pasa a 12 cuadras: ¿Quién puede pensar en hacer una obra en el medio de un polvorín de indigencia y no haber adecuado esa infraestructura? Por eso intervenimos el IVC, estamos saneándolo y sale pus por todos lados*”.

De este hecho puede inferirse dos cuestiones: Por un lado, **continuaban las críticas por la ineficiencia del IVC**. En este caso porque las obras estaban terminadas, pero adolecían de problemas de infraestructura y por esa razón no habían sido aún entregadas. La segunda, **emergían críticas sobre las formas de adjudicación y las acusaciones de clientelismo y corrupción, en la entrega de viviendas por parte del IVC**. Podemos agregar que en entrevistas realizadas en esta villa entre los años 2004 y 2006, en numerosas ocasiones los vecinos de la Villa 1-11-14 habían hecho referencias a situaciones de corrupción en la entrega de viviendas y unánimemente afirmaron que por \$ 2.000 se podía obtener una adjudicación a familias que no le correspondían. Indicaban que, en general, esas operaciones se realizaban en oficinas ubicadas dentro del barrio y los días sábados. Además, al igual que el incendio de la Villa El Cartón, esta ocupación desnudaba una trama política no explícita, que se encontraba inmersa en la disputa política pre-electoral por la Jefatura de Gobierno de la Ciudad. A raíz de esta situación se solicitó la intervención de dicho instituto, pero que no derivó en un cambio de autoridades. Sin embargo, se anunciaron modificaciones en la gestión: “*Para otorgar viviendas, hasta ahora se hacía un censo, luego un listado y de acuerdo con las necesidades más urgentes se entregaban los departamentos terminados y en condiciones de ser habitados. Ahora, se van a adjudicar las viviendas antes que se empiecen a construir. Así, el vecino será el que pueda controlar la obra y exigir al propio gobierno que entregue todo a tiempo*”, dijo a *La Nación* un vocero del IVC” (La Nación, 06-07-2006).

El conflicto se cerró en mayo de 2007 cuando algunas familias de la Villa 1-11-14 del Bajo Flores se mudaron a dicho complejo habitacional (Clarín, 04-05-2007).

**Durante el resto de 2006, la temática de las villas se colocó en la agenda de los medios y continuó durante la campaña electoral de la mitad de 2007.** De esta forma se hacía referencia a los llamados nuevos asentamientos a partir de un estudio que salió a publicidad y que fuera elaborado por la Defensoría del Pueblo y que se refería a 24 casos. Estos se caracterizaban por estar emplazados en terrenos con características topográficas inadecuadas para su

urbanización (terraplenes de ferrocarril, bajo autopistas, predios abandonados, entre otros lugares). Por su parte, las viviendas eran muy precarias y en su mayoría carecerían de infraestructura (tal como sucedía con Villa El Cartón). Al poco tiempo se conocería la ampliación de la Villa 31 bis y de la 21-24 de Barracas en terrenos destinados a la urbanización de la misma.

En el transcurso del año 2006, la ampliación de varias villas por medio de la ocupación de terrenos lindantes fue recurrente: en el caso de la Villa 31 bis, durante el Campeonato Mundial de Fútbol, se ocuparon tierras sobre vías de ferrocarril en desuso y se desató una polémica. En septiembre vecinos de la Villa 20-Lugano<sup>179</sup> ocuparon un predio enfrente (donde había un depósito de automóviles de la Policía Federal) (Clarín, 23-09-2006), y el hecho involucró represión policial que los desalojó y la vivienda de un vecino incendiada. Dentro de la Villa 21-24-Barracas también se produjo una ocupación en una zona vacante dentro del barrio, cercana al Riachuelo.

Respecto a la Villa 31/31bis en 2006 y en respuesta a los anuncios de desalojo planteados en el año 2005 y reiterados en los primeros meses del 2006, cuando otra vez se anunciaba el re-inicio del Proyecto Retiro, los vecinos se organizaron y marcharon a la Casa de Gobierno el 15 de marzo, llevando un petitorio (ver capítulo 1). Nunca tuvieron respuesta. Merece resaltarse que aunque se observó la presencia de numerosos medios de comunicación, ninguno informó acerca de dicho evento. Algunos informantes indicaron que tuvieron prohibición expresa de informar. Esto fue un anticipo de anuncios donde se establecía que el Proyecto Retiro sería parte de pago de la electrificación del Ferrocarril San Martín. Justamente, en esos días aparecieron numerosas notas señalando las deficiencias en el funcionamiento de dicho ferrocarril.

Las críticas al IVC no sólo provenían de su actuación en las villas o en los conjuntos de viviendas para ellas, sino que el 15 de agosto de 2006 ***“Decenas de manifestantes pertenecientes a cooperativas de viviendas y bloques piqueteros ocuparon ayer la planta baja del Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) en reclamo de programas de viviendas y reglamentación del trabajo de las cooperativas.”*** (Página 12, 16-08-2006). El interventor Claudio Freidin acordó con ellos una mesa de trabajo. Entre ellas estaban: el Frente Popular Darío Santillán, MTD de Lugano, el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos (MOI), unidos en el Espacio de Coordinación de Cooperativas Autogestionarias (ECCA), y la Coordinadora de Inquilinos de Buenos Aires (Página 12, 16-08-2006). El reclamo era por *“el fin de los desalojos, un programa de viviendas transitorias, una tarifa de alquiler social y una nueva reglamentación a la ley 341 de emergencia habitacional”*. Ya desde

<sup>179</sup> Sobre esta villa intervino el Juez Gallardo que ordenó un llamado a elecciones de autoridades vecinales porque el Gobierno de la Ciudad no lo hacía.

hacía años diversas organizaciones que utilizaban la operatoria prevista por la Ley 341 reclamaban falta de colaboración y deficiencias desde el IVC. Entonces, por ejemplo *“Leonor, representante del MOI, dijo que con la actual reglamentación “las cooperativas de trabajo se ven impedidas de construir viviendas porque se les exigen más requisitos que a las empresas constructoras comunes” (...) “necesitamos que cuando la construcción esté terminada, la propiedad de la vivienda siga siendo de la cooperativa y no pase a un tercero”*. Una discusión con esta organización es que reivindica la propiedad colectiva que el IVC no contempla.

Para el año 2006, se observaban tres situaciones en cuanto a las acciones del IVC respecto a las villas de la ciudad: a) continuidad de la implementación del programa de radicación en las villas que se iniciaron años atrás, con un ritmo muy lento; b) inacción en algunas villas, las más recientes, donde sólo se detectaban algunas propuestas sin implementación; en muchas de ellas existía fuerte conflictividad política y sus habitantes soportaban críticas condiciones materiales de vida; c) falta de definición del futuro de algunas villas, en las que cíclicamente surgían rumores de erradicación. El caso central era la Villa 31 de Retiro. Como se explicó se trata de tierras con alto valor inmobiliario (aunque menor de lo que se afirma) y donde actores empresariales o políticos hicieron propuestas de un uso diferente del espacio. Aquí, el Gobierno de la Ciudad tuvo una postura ambigua; sus acciones era mínimas, particularmente vinculadas con la atención de problemas de infraestructura o emergencia habitacional; d) casos puntuales de erradicación, como la villa Rodrigo Bueno, contigua a Puerto Madero (no sin una fuerte conflictividad y oposición de la Defensoría del Pueblo), pero inconclusa.

Las dificultades en los avances del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios podían clasificarse en: a) burocráticas-técnicas (tiempos lentos en los llamados a licitación de obras, ineficiencia administrativa, etc.); b) políticas, debido a que los cruces de las internas políticas dentro del IVC y del Gobierno de la Ciudad, en relación con las internas políticas dentro de los barrios, daban como resultado la falta de consenso al nivel barrial en cuanto a las acciones a seguir por el programa; c) sociales, debido a la brecha entre la lenta ejecución de los programas y el rápido crecimiento de las villas en población y densidad, y la consecuente dificultad para las acciones; d) indefiniciones programáticas respecto a algunas villas, para las cuales el Gobierno de la Ciudad no establecía qué se iba a hacer. Por el contrario, el IVC contaba con suficiente recursos humanos (aunque con diferentes criterios y capacitación) y recursos financieros.

Un ejemplo paradigmático de las dificultades en la resolución de las etapas previstas en las obras de las villas, lo constituye el conflicto suscitado en la Villa 1-11-14

Las intervenciones del Gobierno de la Ciudad en las villas no se centran sólo en las acciones de Programa de Radicación –como apertura de calles y algunas obras de infraestructura. Pueden resaltarse dos tipos de intervenciones.

Por un lado, la Secretaría de Promoción actuaba en los barrios con una gama de programas sociales asistenciales tales como el Vale Ciudad (luego Ciudadanía Porteña), que otorgaba un monto de dinero por niño a las familias necesitadas, programas de autoempleo y material para la construcción de viviendas. Este material, que llegaba directamente en especie a las casas de los receptores, cubría sólo a algunas familias. Según las entrevistas realizadas en los barrios, la selección de los “beneficiarios” era arbitraria, ya que se basaba en las peticiones que llegaban individualmente a la Secretaría más algunas que proponían los delegados de manzana<sup>180</sup>.

Asimismo, el IVC proporcionaba una ayuda similar, a través del envío de un monto de materiales (de acuerdo con las necesidades verificadas *in situ* por un arquitecto). En el caso de la Villa 31 bis, esto se fijaba a partir de un cupo de una familia por mes. Sin duda, fue un apoyo numéricamente muy pequeño y que trajo muchos resquemores entre los vecinos y denuncias y quejas de errónea focalización.

### **Cuadro N° 8: Familias en emergencia habitacional beneficiadas con materiales de construcción por forma de beneficio y lugar de residencia. Años 2000 a 2003**

Año	Familias beneficiadas en forma directa		
	Total	Villas	NHT
2000	2.584	...	...
2001	2.796	1.255	1.541
2002	1.854	1.162	692
2003	1.738	1.082	656

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos del GCBA Anuario Estadístico 2003.

<sup>180</sup> Esto generó muchos conflictos entre los vecinos y sospechas sobre quienes recibían los materiales y qué hacían con éstos. Los entrevistados se quejaron reiteradamente de que algunas familias recibían y se encontraban en condiciones edilicias mejores que aquellas que no recibían. Muchas de las explicaciones de los vecinos podían ser enmarcadas en lo que se conoce como clientelismo político.

Del cuadro se desprende que desde el año 2001 al 2003 la cantidad de familias receptoras disminuyó a pesar de que justamente el año 2001 marcó el inicio de un período de fuerte crisis económica que afectó a las capacidades de ingresos y consumo de los hogares residentes en villas.

En las gestiones de Aníbal Ibarra también se desarrollaron otros programas, que merecen destacarse, en muchos casos plasmados en normativas específicas. Entre ellos se puede destacar el Programa de Autogestión para la Vivienda<sup>181</sup> (Ley 341), Programa de Rehabilitación del hábitat en el barrio de La Boca<sup>182</sup>; Programa de Rehabilitación y Mantenimiento de Conjuntos y Barrios y Programa de Regularización Dominial<sup>183</sup>; Programa de Recuperación de la traza ex AU3<sup>184</sup>

### Programas de radicación de villas e instancias participativas

Con respecto a **Villa 31 Retiro, el gobierno de Aníbal Ibarra-Jorge Telerman no tuvo una postura clara** y pesaron los rumores de los anteriores **mega-proyectos urbanos en la zona**, que implicarían el desalojo de la villa. Por esta razón, los pobladores que se entrevistaron mostraron **mucho temor a la erradicación**, que se percibía claramente en el horizonte de posibilidades; por esta razón, la estrategia era permanecer allí todo lo que se pudiera. Sin embargo, las organizaciones buscaban la radicación del barrio, la mejora de las condiciones de infraestructura y las de las viviendas.

En este barrio el cambio de la forma organizativa barrial de la Villa 31 bis derivó en una fuerte disputa con el IVC. Hasta diciembre de 2004 existía una

<sup>181</sup> El Programa de Autogestión se dirigía a aquellas familias que de manera individual o agrupándose bajo la forma de cooperativas, mutuales u asociaciones civiles sin fines de lucro, acceden a un crédito de hasta \$ 48.300 pesos por grupo familiar para la compra, remodelación y /o construcción de unidades habitacionales. El Gobierno de la Ciudad otorga créditos hipotecarios para la adquisición de inmuebles y la construcción, monitoreando el uso de los fondos. Los beneficiarios, asumen la responsabilidad de administrar los recursos y reintegrar los créditos. Las Pymes constructoras también pueden tener participación, ya que las asociaciones que toman los créditos tienen la libertad de contratar directamente con ellas. Para acompañar y facilitar este proceso se han integrado equipos profesionales interdisciplinarios.

<sup>182</sup> El programa está orientado a “mejorar las condiciones de habitabilidad en los conventillos de La Boca, revalorizando el hábitat y la arquitectura popular como patrimonio histórico y cultural de la ciudad.” Mientras se realizan las obras de rehabilitación de inmuebles, estas familias reciben alojamiento temporal en los hogares de tránsito del IVC.

<sup>183</sup> Trabaja respondiendo a las demandas de mantenimiento por parte de los vecinos; asistencia integral a consorcios para consolidar la conformación de consejos de administración y la gestión de los administradores y el programa de regularización dominial.

<sup>184</sup> La recuperación de esta traza es llevada adelante por una Unidad Ejecutora compuesta por diversas dependencias del GCBA, entre ellas el IVC que tiene a su cargo el planteo de soluciones habitacionales para las 1.100 familias que viven en los inmuebles de propiedad de la comuna. Entre las acciones incluye la venta a los ocupantes de aquellos inmuebles que “por sus características edilicias y valores de mercado se adapten a las necesidades y posibilidades de las familias”.



Comisión Vecinal con un presidente; luego de muchos reclamos al IVC, se realizó un plebiscito donde ganó la forma organizativa de cuerpo de delegados y en diciembre de 2004 éstos fueron elegidos éstos por medio de un escrutinio. Esta discusión mostraba muy claramente las alianzas políticas entre algunos dirigentes y funcionarios del Gobierno de la Ciudad. Al barrio llegaban constantemente rumores de desalojo y el IVC no estableció mecanismos de diálogo concretos acerca del futuro de las acciones. Por el contrario, el argumento del IVC era que “no podía hacer nada” porque se trataba de tierras fiscales nacionales. Este barrio también quedó atrapado entre las disputas o inacciones intra-gubernamentales Nación-Gobierno de la Ciudad. El Ministerio de Planificación Federal tuvo un fuerte protagonismo en las iniciativas sobre el futuro del barrio al reflotar los megaproyectos sobre Retiro. Inclusive, se le encargó a la Corporación Puerto Madero la elaboración de una propuesta (situación negada reiteradamente en las entrevistas a funcionarios). Un funcionario del IVC afirmó: *“La 31 bis supuestamente se tendría que ir de ahí: porque esos terrenos no están previstos. En la Villa 31 va a ver un mix de torres y edificios planta baja y 3 pisos, es un proyecto que nosotros no manejamos. Ni la bis ni la 31, lo que es la Villa de Retiro, va a ver un proceso muy complejo, donde hay un montón de actores, como el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el presidente del IVC y gente del Ministerio de Planeamiento, y es gigantesco, hoy hay un proyecto de organización de la 31. Mi opinión es que para el nivel de complejidad que se armó para los que están interviniendo es muy complejo, dentro de un par de meses, por ahí se aclare el panorama”* (noviembre 2005).

Un punto a resaltar es el tratamiento de los **inquilinos presentes en las distintas villas**. Por tratarse de un fenómeno nuevo, no estaba suficientemente problematizado, ni existían lineamientos precisos en los programas respecto de éstos. En las entrevistas realizadas, algunos **dirigentes consideraban que éstos no tenían derechos** *“son golondrinas, hoy están, mañana no están”*; desconocían que muchos de ellos llevaban años en esa condición y consideraban que cuando se demuele una casa para la apertura de una calle se debían ir. Otros opinaban que el gobierno se debía hacer cargo de ellos. Desde el IVC no había una política clara, plasmada en normas. Por detrás estaba el supuesto de que comprar otorga legitimidad y derechos, y éste no era el caso de los inquilinos. Más cuestionados aún son eran los locadores, “especuladores”, según vecinos y gobierno (Cravino, 2006).

Debe insistirse en que el **crecimiento de las villas** hace que no sea sustentable el *slogan* que se sostuvo durante mucho tiempo, de que cada familia permanecería en su lote, en su casa y sólo serían afectados los que se ubicaban en la traza de las calles. En algunos barrios se consideraba que el gobierno quería derribar todas las casas y hacer desaparecer las villas; en otros que el gobierno

los desalojaría porque la tierra tenía alto valor inmobiliario, o que nunca llegarían a ser propietarios porque la densidad no permitía cumplir con las normas urbanísticas. Un funcionario planteaba este problema con sinceridad:

Entrevistadora: ¿Y cómo se piensa resolver cuando hay una normativa que otorga 72 m<sup>2</sup> de mínimo?

Funcionario del IVC: lo que pasa que no se puede radicar la villa, sin erradicar una parte, no existe...

Entrevistadora: ¿Y entonces dónde se radicaría?

Funcionario entrevistado: Y...localizar a la gente en otra parte de la ciudad, lo que pasa que la situación socioeconómica de la gente no permite...

Entrevistadora: ¿Hay algún proyecto de alguna de las villas, que se pueda acceder a otro predio que no fuera el de la villa misma?

Funcionario entrevistado: hay un predio que son los terrenos de Policía Federal, está ocupado por coches viejos de la Policía Federal

Entrevistadora: Pero hay una parte que ya estaba ocupado, y se está comprando parte del terreno de la policía para ampliar?

Funcionario entrevistado: No, los terrenos son de Policía Federal, no estaban ocupados por la villa, de todas maneras lo que hay ahora es un proceso de formalización de la totalidad del terreno a la cooperativa de 25 de mayo, irían ahí las viviendas, que tendría que intervenir el instituto, que va a construir.

Estas afirmaciones muestran los límites de la política urbana hacia las villas. El gobierno no estaba dispuesto a invertir en suelo, mientras tanto estos asentamientos se encontraban en franco crecimiento y surgían nuevos.

Así, en términos generales, puede afirmarse que **no existían mecanismos eficientes de participación de los vecinos en el Programa de Radicación** porque no existían instancias adecuadas desde el Gobierno de la Ciudad. Las organizaciones de segundo grado tenían un rol acotado y débil representatividad y, al nivel barrial, el IVC articulaba sólo con los dirigentes, muchas veces de manera contradictoria, y no establecía formas de comunicación y participación masivas y transparentes. Por el lado de los vecinos, se observaba una alta desconfianza al IVC, desconocimiento de las políticas de vivienda, desconfianza de algunos de sus dirigentes y en algunos casos temores de desalojo. Los dirigentes veían desgastada su representatividad por la inacción del Gobierno de la Ciudad en cuanto al llamado de las elecciones internas, pero fundamentalmente porque ellos canalizaban la información y ésta era sucesivamente contradictoria, es decir debían asumir los costos políticos de la falta de políticas urbanas claras. Por su parte, las demandas de los vecinos en algunos casos eran fragmentadas y contradictorias y las redes clientelares afectaban las formas de acción colectiva,

los contenidos de los reclamos y se hacían particularmente críticos en tiempos electorales. Esto aún cuando en el caso de la Villa 1-11-14 se había creado en el año 2000 una Mesa de Planeamiento Participativo.

Las conflictividades entre los vecinos y las empresas de infraestructura urbana privatizados ameritan un comentario aparte. En las villas, particularmente en las más densamente pobladas, eran frecuentes los cortes de luz y los problemas de tensión, al igual que problemas de falta de presión de agua. No siempre las empresas respondían a los reclamos. Las telefónicas, por su parte, se negaban a otorgar líneas en las villas, contestando que *“hablen desde los locutorios”*; por esta razón estaba extendido el servicio por medio de celulares, mucho más caro. Con el acompañamiento de ONGs, algunas de estas batallas luego fueron ganadas parcialmente.

Como se indicó, luego de las elecciones para las autoridades del Gobierno de la Ciudad, y ante las declaraciones del candidato ganador Mauricio Macri y de sus colaboradores, el Equipo de Sacerdotes para las Villas de Emergencia, de la arquidiócesis de Buenos Aires, emitió en julio de 2007 un documento denominado **“Reflexiones sobre la urbanización y la cultura villera”**, donde reclamó *“integración urbana”*, que luego detallaremos. Ellos se opusieron a la llamada *“urbanización”* de las mismas y en particular a posibles desalojos de sectores tugurizados de Buenos Aires. Para ellos *“urbanizar”* implica una acción unilateral, es decir *“se da desde el poder –no necesariamente con mala intención– y muestra una desvalorización de la cultura de la villa”*.

En este documento se sostuvo: *“El planteo de urbanización debe ser respetuoso de una auténtica cultura como es la villera y no querer barnizarla, o lo que es más grave aún borrarla de un plumazo”*. Agregaba: *“si la ciudad no quiere colonizar la villa, deberá tener un corazón humilde capaz de escuchar la palabra de inmensas barriadas que tienen mucho para decir”* (el resaltado es propio).

Planteaban que los sacerdotes del equipo para villas de emergencia tenían *“una mirada particular”* de esta realidad, que difería de la mayoría de aquellos que provenían de afuera de la villa (*“ya sea un profesional o alguien vinculado a la actividad política”*). Con esto están queriendo correr el escaso margen de legitimidad social que les dejaba a los villeros un imaginario social que los culpabilizaba de los males sociales, particularmente inseguridad; y defender por lo tanto otro punto de vista, que equilibre las consideraciones habituales sobre estos barrios. De esta forma para ellos: *“Vivir en la villa nos hace comprender, entender y valorar la vida en ella de manera distinta a lo que se escucha habitualmente en el periodismo amarillo, que parece sugerir que las villas son las causantes de la mayoría de los problemas de nuestra querida Buenos Aires”*.

Partiendo de que buena parte de la sociedad quiere eliminar a las villas, ellos por el contrario rescatan valores positivos de los habitantes de las villas: *“No ignoramos los delicados problemas de los vecinos que vivimos en la villa: la violencia familiar, los abusos, el consumo de drogas, sólo para nombrar algunos, aunque estos y otros están también presentes en el resto de la ciudad de forma menos expuesta, o más maquillada.(...) Como sacerdotes intentamos humildemente mirar de frente los problemas, verlos con el corazón y comprometernos con las manos en su resolución. Sin embargo, para nosotros la villa no es un lugar solo para ayudar, es más bien el ámbito que **nos enseña una vida más humana**, y por consiguiente **más cristiana**. Valoramos la cultura que se da en la villa, que surge de los encuentros de **los valores más nobles y propios del interior del país o de los países vecinos**, con la realidad urbana”* (el resaltado es propio).

Así reivindican que: *“**La cultura villera no es otra cosa que la rica cultura popular de nuestros pueblos latinoamericanos. Es el cristianismo popular que nace de la primera evangelización; el pueblo siempre lo vivió como propio, con autonomía y siempre desde su vida de cada día. Es un cristianismo no eclesiástico, ni tampoco secularista, sino con auténticos valores evangélicos. (...) Cuando el pueblo que vive en la villa celebra, celebra la vida, la vida natural, pero como es cristiano por su fe sabe que esa vida culmina, se plenifica en la Vida de Dios. Cuando por ejemplo celebra a la Virgen (Luján, Caacupé, Copacabana, etc.) en esas fiestas pone en juego valores como la fraternidad, la solidaridad y la paz, ya que es la Madre de todos, la que nos convoca y en este tipo de fiestas fortalece el tejido social. El pueblo que celebra en la villa celebra la vida, porque se organiza en torno a ella, anhela y lucha por una vida más digna. Y, en este sentido, la cultura villera tiene un modo propio de concebir y utilizar el espacio público. Así la calle es la extensión natural del propio hogar, no simplemente lugar de tránsito, sino lugar donde generar vínculos con los vecinos, donde encontrar la posibilidad de expresarse, el lugar de la celebración popular”*** (el subrayado es propio).

Se agrega: *“La cultura de la villa tiene características muy positivas, que son un aporte para el tiempo que nos toca vivir; se expresa en valores como la **solidaridad; dar la vida por otro; preferir el nacimiento a la muerte; dar un entierro cristiano a sus muertos; cuidar del enfermo. Ofrecer un lugar para el enfermo en la propia casa; compartir el pan con el hambriento: donde comen 10 comen 12; la paciencia y la fortaleza frente a las grandes adversidades, etc. Valores que se sustentan en que la medida de cada ser humano es Dios y no el dinero. La cultura villera señala valores evangélicos muy olvidados por la sociedad liberal de la ciudad. **Sociedad liberal que se organiza y se hace*****

*fiesta en torno al poder y a la riqueza, y que es expresión de ideologías de derecha a izquierda*” (el resaltado es propio).

Entonces el alerta se coloca en que “la cultura porteña invada con su vanidad la cultura villera pensando que progreso es darle a los “villeros” todo lo que necesiten para ser una “sociedad civilizada”. Por lo tanto no están de acuerdo porque celebran lo que llaman “cultura villera”. Por otro lado, abren una serie de interrogantes sobre la eficacia de las políticas: ¿Por qué pensar que el cambio de apariencias –cambio de una casa de ladrillo y chapa hecha por el esfuerzo del villero por otra casa del Instituto de la Vivienda de varios pisos– es ya un progreso?; en ese caso, ¿urbanización no será más bien otra cosa que aprolificar la villa para que el resto de la ciudad no chille y dejarla conforme?; ¿Cuándo se piensa solamente en hacer casas que estén pintadas?, ¿acaso no hay sobrados ejemplos de barrios que cambiaron su fisonomía, y su realidad es peor que la vida hace tiempo?

El documento expresa una fuerte desconfianza del sistema político y acusan a algunos dirigentes de contribuir a la imagen negativa que tiene de las villas el entorno: “*la excesiva mediatización del gobierno y organismos a través de los punteros barriales ha sido a lo largo de los años uno de los factores del gran desconocimiento de la villa y de su cultura (...)* A algunos que quizá comenzaron como representantes de su barrio los han convertido en representantes remunerados de otros intereses, la referencia de lo que es la villa quedó en manos de este **puñado de serviles al sistema**. Por eso, son pocos los que desde los estamentos del gobierno u organizaciones conocen y valoran la cultura villera” (el resaltado es propio).

Por último, proponen un encuentro entre “*culturas que conviven, aprenden, comparten*”. “¿Acaso no sería bueno que el resto de los barrios porteños conozcan y valoren las vivencias y creencias de los villeros? Si la ciudad no quiere **colonizar** la villa deberá tener un corazón humilde capaz de escuchar la palabra de inmensas barriadas que tienen mucho que decir”.

Proponen una mayor igualdad en cuanto a la accesibilidad de las externalidades urbanas y por lo tanto: “¿Acaso urbanizar no sería más bien crear situaciones positivas donde se den las mismas posibilidades a los que viven en la villa que a los que viven en Belgrano o cualquier otro lugar de la ciudad? ¿No será urbanizar garantizar el acceso escolar para todos los niños y jóvenes de la villa, o que cuando se inauguren las salitas de salud cuenten con el mínimo indispensable como son las cloacas? ¿No será urbanizar el día que los médicos, sacerdotes, abogados, profesores o capataces surjan de las villas para que imbuidos de la solidaridad de la cultura villera pongan su vida al servicio de su barrio, de la ciudad, del país? Más que **urbanizar** nos gusta hablar de **integración urbana**, esto es, respetar la idiosincrasia de los pueblos, sus cos-

*tumbres, su modo de construir, su ingenio para aprovechar tiempo y espacio, respetar su lugar, que tiene su propia historia”.*

Para solucionar el grave déficit apelan a la participación en la definición de las acciones estatales de los mismos habitantes y como indicamos anteriormente denotan una forma particular del espacio urbano, que para ellos debería ser respetado. Son absolutamente críticos de las intervenciones anteriores: **“Sin duda debe de haber un camino de mejoramiento de la calidad de vida en las villas –fue y es una preocupación de este equipo– pero es fundamental en este camino poner el oído en el corazón del villero para que las posibles soluciones no provengan de oficinas donde trabajan técnicos que ignoran la realidad, y que en lugar de mejorarla la empeoran. Sirvan de ejemplo esos planes que se bajan indiscriminadamente, y que en vez de incentivar el estudio facilitan que el chico deje la escuela para cobrarlos, o que la motivación para hacer una actividad deportiva vaya detrás de un plan. En este tipo de asistencialismo –o habría que decir *clientelismo*– perpetúa la dependencia mental y *atrofia la capacidad de los asistidos para convertirse en ciudadanos responsables de su futuro*”** (el resaltado es propio).

El texto llevó las firmas de los sacerdotes Rodolfo Ricciardelli, Enrique Evangelista y Adolfo Benassi (Villa 1-11-14); José María Di Paola, Carlos Olivero y Nivaldo Leal (Villa 21-24); Sebastián Sury y Walter Medina (Villa 31); Gustavo Carrara y Martín De Chiara (Villa 3 y Barrio Ramón Carrillo); Sergio Serrese (Villa 19), y Jorge Tomé y Franco Punturo (Villa 20).

De todos los documentos que desde la recuperación de la democracia emitió este equipo de sacerdotes, este el más crítico y abarcador en cuanto a la temática de las villas. Por lo general, solían criticar las irregularidades, los atrasos o las situaciones de discriminación, pero nunca habían recuperado como valores morales, lo que ellos denominan “cultura villera”.





Foto: "Tres pibes", Pablo Vitale.



Foto: "Asomados desde el tren", Pablo Vitale.



# Reflexiones finales

## Algunas consideraciones sobre el período 1989-1996

En este punto se explicarán y sintetizarán las tres primeras gestiones municipales estudiadas, sobre la base de los siguientes ejes de análisis: 1) presupuestos de las políticas hacia las villas; 2) entramado de intereses en torno a la cuestión de la Villa 31; 3) participación, gestión sectorial y tomas de posición estatal y 4) relación gobierno local/nacional-movimiento villero. Por último, también queremos plantear algunas preguntas pendientes sobre la cuestión.

Las políticas analizadas fueron las adoptadas por intendentes nombrados por el Poder Ejecutivo Nacional, en dos gestiones del presidente Carlos Menem. El período se cierra cuando los habitantes de la ciudad pudieron elegir sus autoridades municipales y adquirió un carácter “autónomo” (con continuidad del presidente Menem).

Se sucedieron tres intendentes: **Carlos Grosso, Saúl Bouer y Jorge Domínguez**. Mantuvieron perfiles diferentes, pero sus actos permiten reflexionar sobre las políticas hacia las villas. La particularización de la Villa 31 de Retiro fue útil para observar las políticas de radicación y la toma de posición de un barrio ubicado en una zona céntrica, con alto valor del terreno y que a la vez fue objeto de proyectos urbanos de inversión (dentro de una misma gestión partidaria y bajo la dependencia de otro funcionario también nombrado por el Presidente). Estos proyectos, con posterioridad, emergieron cíclicamente con diferente carácter, incluyendo la modernización de la infraestructura ferroviaria.

Cabe aclarar que aunque todos fueron funcionarios elegidos por el presidente Carlos Menem, esto no garantizó homogeneidad en los criterios, aunque sería lógico suponer menor probabilidad de conflictos que en el caso de funcionarios de partidos opositores, como lo demostró la historia posterior.

Pueden determinarse tres etapas sucesivas que correspondieron a las tres gestiones:

La primera etapa se caracterizó por una ampliación y consolidación de demandas por parte del movimiento villero, con fuertes expectativas de participación en la gestión de la política sectorial. Existía consenso acerca de la

necesidad de que el Estado adoptara políticas de radicación hacia las villas de la Capital. Esto fue respondido, en interacción con ese movimiento, por el Programa de Radicación de Villas, que preveía, en sus comienzos, mecanismos de concertación y de aumento del presupuesto sectorial. Sin embargo, el saldo fue una efímera participación, escasa inversión real y débil mantenimiento de las políticas de radicación. Luego de varios rodeos, a la Villa 31 se la trató separadamente, adoptando para este caso la posición de la erradicación.

La transición marcó un cambio, la segunda etapa, ya que si bien los ejes de política no se modificaron en el discurso, se lanzaron una serie de medidas que tendieron a la fragmentación, a un menor ritmo de trabajo, al desgaste y al desinterés por la participación por parte de las organizaciones villeras. En el caso particular de la Villa 31, hubo un intento de radicación fracasado que llevó al descreimiento y la desazón a los habitantes de la villa. Luego, comenzaron las tareas para su erradicación parcial.

La tercera etapa estuvo marcada por la paralización de las acciones en las villas, excepto ciertas obras de mantenimiento. El clima fue de hostigamiento a las ocupaciones ilegales y de erradicación compulsiva de parte de la Villa 31 que “obstruía” la terminación de un tramo de la autopista 9 de Julio.

Es decir, dentro de la gestión del presidente Menem los tres intendentes oscilaron entre períodos en que se alentó y verificó la participación del movimiento villero en el diseño y/o implementación de las políticas, y otros en que se llegó en algún caso a la erradicación compulsiva. Los primeros estuvieron quizás vinculados a un momento de fuertes expectativas en las organizaciones sociales por el recambio institucional, que rápidamente desaparecieron.

Respecto a las villas de la Capital, hubo estrechos vínculos políticos entre el movimiento villero y las autoridades municipales. La relación no estuvo exenta de contradicciones, que se agudizaron particularmente entre diferentes organismos estatales. Sin embargo, parece razonable pensar que estos asentamientos **nunca fueron una prioridad en la agenda**. La Ciudad de Buenos Aires sufrió importantes transformaciones como la urbanización de Puerto Madero o la privatización del zoológico que fueron concretadas en corto lapso (exitosos desde el punto de vista de sus objetivos). En cambio, la radicación de las villas sólo tuvo pequeños logros materiales, entre ellos, la apertura de algunas calles y la construcción de algunas viviendas afectadas por las obras.

## Gestión de Carlos Grosso

Durante esta gestión, que se inició en **1989**, y ya con sincronía política entre el gobierno municipal y el movimiento villero, se profundizó la **orien-**

**tación hacia la radicación**, enmarcada en una política nacional de **reforma del Estado**.

Organizativamente, esto se reflejó en la creación de un **Programa de Radicación de Villas de la Capital Federal** a partir de una Mesa de Concertación donde los villeros se sentarían cara a cara con los funcionarios para participar en el diseño de las políticas. Este momento álgido de la concertación permitió que los dirigentes presionaran para que se incluyera a la Villa 31 dentro de los beneficiarios de las políticas de radicación.

Sin embargo, esta modalidad de gestión no obtuvo los amplios resultados esperados por los villeros. En los hechos, el programa se focalizó solamente en algunas villas; paralelamente el movimiento villero fue perdiendo empuje y aparecieron pujas internas. Asimismo, el programa se fue desdibujando en el marco de los siguientes hechos:

\* La cooptación de los dirigentes de la Mesa de Concertación por medio de su incorporación a la planta de la Municipalidad minó las bases de la negociación, no permitiendo la renovación natural de los dirigentes villeros y convirtiendo en lazos de dependencia la relación dirigentes-estado municipal. Esto tuvo un efecto *bumerang* hacia la gestión del proyecto y hacia el movimiento villero.

\* La creación de un programa nacional, el Arraigo, con fines similares en tierras fiscales nacionales y por lo tanto injerencia en algunas villas de la Capital Federal, entre ellas la 31, que intentaba llevar a cabo una disputa política por la orientación de la radicación y por el poder de interlocución con los sectores villeros.

\* Fuertes trabas intragubernamentales que hicieron fracasar una organización horizontal que atravesaba gran parte del aparato municipal. La capacidad de resolución y los tiempos de los distintos organismos hicieron que aparecieran retrasos y problemas, que no estaban exentos de pujas políticas, debido al esquema de reparto entre diferentes corrientes dentro del Partido Justicialista que caracterizó a la gestión de Grosso (“feudalización”).

Los supuestos en los que se basaban las políticas de radicación se referían a las ventajas y consecuencias positivas que traería la titularización de la tierra a los habitantes de las villas. Sin embargo, no se obtuvo ni una sola escritura.

En este período el entramado de intereses estaba más acotado respecto al “afuera” del municipio que en los siguientes, pero más ampliado “hacia adentro” debido la estructura horizontal del programa de radicación. Incluyó también a organismos internacionales como el PNUD, con el que el municipio firmó un convenio. Básicamente, el entramado de actores se componía por el Programa de Radicación, los distintos organismos municipales intervinientes, el PNUD, el movimiento villero y luego el Programa Arraigo. Algunos actores aparecían ocultos, pero interesados en la cuestión como las fuerzas de seguridad que

auscultaban la Villa 31. Además, durante esta gestión se firmaron los contratos para continuar la traza de la Autopista 9 de Julio, lo que sentó las bases para los conflictos que se verificaron durante las gestiones siguientes.

Parece razonable pensar que la política hacia las villas, más allá de los pobres resultados materiales en función del presupuesto asignado y de los objetivos planteados, **no tuvo bases sólidas dentro de la gestión municipal**, porque fácilmente pudo ser desarticulada sin que ello trajera resistencias dentro del municipio o del movimiento villero. En poco tiempo se volvió a la vieja desconfianza entre organizaciones villeras y gobierno municipal. El peso de un modelo de gestión urbana de lo que Gorelik denomina “la ciudad de los negocios” parecería ganó la disputa a un modelo centrado en la resolución del déficit habitacional. Más bien parecería que hay una negación de la dimensión del déficit habitacional. Por otra parte, no hay una tematización metropolitana de la dinámica de los asentamientos informales, como tampoco lo habría en períodos posteriores.

Por lo tanto, fue una experiencia frustrada si se toma el inicio que parecía promisorio y los hechos que se fueron suscitando. Es decir, se caracterizó por ser una experiencia abortada tempranamente en cuanto a la “participación” de los sectores villeros en la gestión de políticas sectoriales.

## **Gestión de Saúl Bouer**

En ésta se dio un proceso de transición hacia una política más claramente de “arriba abajo” que se cristalizó posteriormente en la etapa de Domínguez. Es decir, se centró en un modelo más tradicional de gestión urbana.

Como se señaló anteriormente, la particularidad de la Ciudad de Buenos Aires de depender directamente del Poder Ejecutivo y convivir al mismo tiempo con una legislatura elegida por sus habitantes, hacía que el intendente debiera gobernar en un juego de equilibrios. Bouer fue calificado por los medios de comunicación como de “perfil bajo”.

En esta gestión también debe diferenciarse el tratamiento de la Villa 31 del resto de las villas.

La Villa 31 se vio afectada por la irrupción de tres proyectos nacionales en la ciudad: la construcción de una autopista concesionada a la empresa Covimet SA; el Programa Arraigo que proponía una serie de “experimentos” con la Villa 31; y un “megaproyecto” sobre el Área Retiro. Bouer aceptó los tres. Este efecto de “pinzas” hizo que esta villa entrara en una dinámica de incertidumbre, que no logró superar en los años siguientes. Tanto el Proyecto Retiro como las obras inconclusas de la autopista aparecen como amenazas al derecho a la radicación. Este hecho también muestra que en la agenda urbana los distintos

grupos sociales no tienen el mismo peso: la posibilidad de la utilización de espacio para sectores de alta renta o la necesidad de movilidad de transportes de los sectores medios o medios altos emergen como decisiones prioritarias a las necesidades habitacionales de los residentes de la villa.

Por lo tanto, se observan diversas consecuencias: para el primer caso debió lograrse la liberación de la traza de la autopista, que finalmente derivó en una ordenanza con tres opciones para los habitantes de la villa. Para el segundo, implicó pagar junto con el Programa Arraigo el costo político del fracaso de los intentos de erradicación dentro de la Capital de un sector de la Villa 31. El tercer proyecto implicó desterrar futuros intentos de radicación del resto de la villa no afectada por la autopista.

Estos hechos mostraron que **la política hacia las villas, o por lo menos a algunas de ellas, sobrepasaba la jurisdicción municipal. Esto implicó serias dificultades para consensuar una postura que permitiera crear reglas del juego claras entre villeros y gobierno local.**

Los funcionarios municipales y nacionales no solamente daban señales contradictorias con respecto al destino de la villa y las acciones a emprender, sino también sobre qué parte de la villa estaba involucrada en sus decisiones. Es decir, cuando a propuesta del Programa Arraigo y en acuerdo con el Municipio se intentó erradicar en grupos pequeños a los habitantes dentro de la Capital, se hablaba de todo el asentamiento. También la Ordenanza 47.665/94 en la que se dio tres opciones a los habitantes se refería a toda la villa, y los medios de comunicación hablaban en igual sentido. Esa ambigüedad implicaba, en realidad, una puja entre los niveles municipal y nacional por las decisiones de gestión urbana y por el implícito de que la villa no era pensada como permanente en el lugar.

Sin embargo, la erradicación del Programa Arraigo (valga el juego de palabras) tenía como eje el **desalojo de las viviendas de la traza y no de toda la villa**. Esto significaba una confusión para los habitantes, ya que algunos que no se encontraban en el área a intervenir, pero querían irse del asentamiento creían que tenían la posibilidad de irse, lo cual no era así. Lo mismo sucedió con las tres opciones que el establecía la citada ordenanza: sólo tenían un objetivo de corto plazo, el mismo que Programa Arraigo. La confusión partía de que la información que se daba desde el Gobierno Nacional y desde el municipio no era clara, y esto se reflejaba y potenciaba en los medios de comunicación. Así, muchos villeros se acercaron a la CMV para acogerse a las opciones y fueron rechazados. Se sumaron una tras otra las frustraciones. De hecho, debe resaltarse que el rumor era una forma de emitir información, que coartaba la capacidad de participación o la formación de reclamos claros por parte de las organizaciones villeras del barrio.

En esta etapa en el entramado de intereses aparecieron los vecinos de los distintos barrios de la Capital Federal (Colegiales, Mataderos, Barracas, etc.), que rechazaron la posibilidad de que se asentaran allí habitantes de la Villa 31; así como diputados nacionales y legisladores locales del oficialismo o de la oposición en apoyo de alguno de los sectores involucrados. Además, el gobierno nacional intervino directamente cuando el conflicto se hizo presente en toda la Capital y era difícil de solucionar, pero incorporando a la vez su Proyecto Retiro. Se le dio intervención al Poder Judicial, pero finalmente todo se decidió “políticamente”. Por último, la empresa Covimet SA empleó el sistema de “subsidios” para aquellas familias que estaban dispuestas a dejar la villa rápidamente –situación negada desde los funcionarios. Era el momento donde el entramado adquirió su mayor amplitud en cuanto a calidad y cantidad de actores. El espectro de actores involucrado era amplio, pero claramente los sectores de gobierno, en cualquiera de sus niveles, buscaron no enfrentarse con los vecinos no villeros de la ciudad y sólo en algunos casos cuestionaron los intereses de los capitales inmobiliarios que definirían el futuro de la zona.

En el interior del aparato municipal, el Programa de Radicación se desarticuló y las villas volvieron a ser tema exclusivo de la CMV. Luego, se rescindió el convenio con el PNUD al desaparecer el Programa de Radicación de Villas. Al mismo tiempo, debía tenerse en cuenta la emergencia del Programa Arraigo, dependiente del Poder Ejecutivo Nacional. Así, durante la gestión de Bouer, las villas fueron divididas entre las jurisdicciones de la CMV y el Programa Arraigo, tomando la primera las que se encontraban en tierras de la CMV y el resto dicho programa.

Indudablemente, este cambio de organismos complicó la continuidad de la política y confundió a los villeros. Por ejemplo, en la Villa 31 primero operó el Programa de Radicación en la etapa de Grosso; luego el Programa Arraigo; y finalmente, al retirarse éste, fue erradicado el sector “Autopista” a manos de la CMV.

En el caso de la Villa de Retiro, la CMV planteó la erradicación como excepción y mantuvo las políticas de radicación para el resto de las villas: Sin embargo, el desalojo de la villa en cuestión es el hecho más conocido de su accionar.

El Programa Arraigo comenzó su plan de radicación de la Villa 31 en 1991, pero como se explicó anteriormente, debido a la construcción de la autopista, luego de la entrega de boletos adoptó un plan de erradicación en diferentes barrios de la Capital Federal que se justificaría en una “integración”. Esta visión se basó en la necesidad de “adaptación” de los villeros, quienes siempre llevaron todo el peso de los intentos, y olvidó la posible “inadaptación” de sus futuros vecinos.

**Los hechos convalidaron todas las estigmatizaciones de los habitantes de las villas.** Esto es, los vecinos de Colegiales fundamentaron su rechazo en que no querían convivir con “delincuentes”, y su reclamo hizo que el gobierno diera marcha atrás al traslado de los villeros, entonces el mensaje emitido es que éstos son efectivamente delincuentes, sobre todo si se tiene en cuenta que vecinos y gobierno repitieron este proceso en Mataderos, Liniers, Lugano, Barracas, Chacarita, etc.

Dado que el gobierno local y nacional le dio la razón a los no villeros, quedaban dos alternativas: una, barrios “específicos”, porque nadie estaba dispuesto a tenerlos cerca; la otra, “disolver” a los pobres en la ciudad y si es posible mejor en otras ciudades. Las tres opciones de la Ordenanza 47.665/94 apoyaron esta segunda alternativa. También se convalidó la xenofobia al obligar a los oriundos de otros países o provincias a volver a sus lugares de origen. Estas medidas implicaban una fuerte discriminación, estando por fuera de todas las orientaciones internacionales sobre derechos humanos.

Para complicar aún más las cosas, la segunda parte de la propuesta del Programa Arraigo, la radicación del resto de la Villa 31, es decir, los no afectados por la autopista, fue destruida por otro proyecto del propio Ejecutivo (Proyecto Retiro). Se puede concluir entonces que la decisión política de la radicación nunca existió. Se mencionaron críticas del Arq. Lico a Saúl Bouer y al Proyecto Retiro, pero Lico continuó en su puesto y luego se ubicó como delegado del Presidente en el conflicto de enero de 1996. (Como se recordará, cuando ante la inminencia de la necesidad de desocupar terrenos para la autopista se sancionó la Ordenanza 47.665/94, el Programa Arraigo se retiró y calificó a la norma de “mamarracho”).

## Gestión de Jorge Domínguez

La gestión de Domínguez se caracterizó por su poca predisposición al diálogo con los villeros. Esto se vio claramente cuando, a mediados de 1995, fue a presionar a los de la Villa 31 y los trató de “*villeros de m...*”; y cuando para justificar las topadoras de enero de 1996 dijo que los habitantes de las viviendas encontradas en la traza “*pedían cifras exorbitantes*”. Para el intendente las villas eran una de las tantas formas de ocupación “ilegal” de propiedades que debía impedirse, y en consecuencia consideraba que no había nada para negociar.

El entramado de actores que afectan o son afectados por las políticas se había reducido, al retirarse los vecinos de clase media y media baja de distintos barrios de la Capital Federal, que ya se sentían más seguros de no tener cerca a los villeros de Retiro. Con este corrimiento, los políticos locales y los legisladores nacionales dejaron de interesarse por la cuestión de las villas, y



se concentraron en discutir el Proyecto Retiro, por su valor inmobiliario más que urbanístico.

La CMV se había consolidado como el organismo eje de la política hacia las villas. Hizo mantenimiento de infraestructura, sin avanzar en obras nuevas o en construcción de viviendas. Paralelamente, el Programa Arraigo concentraba parcialmente sus tareas de regularización dominial en las villas de Barracas y Mataderos, aunque luego del fracaso de Retiro, las villas de la Capital no fueron prioritarias. Ambas estructuras convivieron sin mayores roces, pero con ciertas críticas mutuas en algunos funcionarios. A la CMV se la acusaba de practicar salidas individuales y al Programa Arraigo de “politizar” la cuestión.

Con su estilo pragmático y personalista, Domínguez decidió solucionar el problema de las familias que se resistían a aceptar cualquiera de las tres opciones fijadas por la Ordenanza 47.665/94 y que estaban ubicadas en la traza de la autopista (que avanzaba su ejecución). Para ello, impulsó otra ordenanza que legalizó las topadoras y el desalojo por medio de la policía municipal. Después de todo, a mediados de 1995 no le había ido mal: el método resultó exitoso, pese a los reclamos de algunos sectores de la Iglesia.

Sin embargo, en enero de 1996 el conflicto se desató. Nueve sacerdotes comenzaron una huelga de hambre. Los políticos locales se ocuparon nuevamente del tema. Los villeros decidieron resistir y denunciar los desalojos compulsivos, las casillas tiradas abajo con sus muebles y enseres. La metodología se asemejaba tristemente a la de la última dictadura militar.

El tema fue tomado por los medios de comunicación y como esta vez no era una “guerra de vecinos (pobres) contra vecinos (de clase media)”, se volcaron a favor de los villeros. Además era un año electoral en la Capital Federal. Esto muestra las tomas de posición de los medios, que expresa sus contradicciones y su mirada sesgada por su origen de clase.

La opción fue entonces negociar. La orden provino del presidente Menem. Una vez más el Poder Ejecutivo acudía a resolver un conflicto que al intendente capitalino se le iba de las manos. Esto refuerza lo afirmado anteriormente en cuanto a que la cuestión villera en la Ciudad de Buenos Aires excedió el ámbito local.

**Como se sostuvo**, existía una ordenanza que daba tres opciones, a las que se sumó la de “salida en comunidad”. Un grupo de villeros estaba dispuesto a resistir la erradicación hasta las últimas consecuencias; algunos buscaban y estudiaban nuevas alternativas; posiblemente, la mayoría creía ya en nada. **Tampoco existía una posición unificada entre los dirigentes. La Municipalidad aprovechó la existencia de diferentes opciones, es decir, dijo estar dispuesta a escuchar cada una de las propuestas en reuniones por separado. Quedaban seis meses de gestión, por lo que no había mayores riesgos de concretar lo que se escuchaba.**

Domínguez se postulaba a la intendencia y buscaba votantes de todos los sectores. Extrañamente, logró que un pequeño grupo de villeros apoyara su candidatura.<sup>185</sup>

## Balance de las tres gestiones

En esta sucesión de gestiones se observa que la primera no fue tan abarcativa y fructífera como sus documentos proponían. Está claro que la Villa 31 fue incorporada a la agenda de la radicación a causa de la fuerza del movimiento villero; apenas éste fue “dominado”, aquélla quedó fuera. Luego, las organizaciones barriales de una única villa no iban a lograr presionar lo suficiente como para ser nuevamente incluidos en esa política.

En la etapa de Bouer existió una división de tareas entre el gobierno local y el nacional. El trabajo en conjunto fracasó. El Programa Arraigo comenzó a operar en la Capital Federal, desarticulando un programa específico ya existente, situación que fue facilitada por el recambio del ejecutivo municipal. En la Villa 31 inició las tareas preliminares para la radicación y debió volverse atrás ante la propuesta de construir un tramo de la autopista. La salida trajo más problemas que soluciones y el tema pasó a la gestión Domínguez.

En esta última gestión, el tema habitacional ocupó más lugar en la agenda, pero con el objetivo de “poner” en orden las ocupaciones “ilegales” como las Bodegas Giol en Palermo o el puente de la Av. Córdoba. Se heredó una salida negociada para los habitantes de la Villa 31 a los que se les daban tres opciones. Se utilizó este instrumento hasta agotarlo (denuncias de corrupción mediante) y se pasó a técnicas más cercanas a la dictadura militar que a un gobierno democrático. A pesar de eso, y de los reclamos de la empresa Comivet y otros sectores del gobierno, hubo más efectividad en cuanto al logro de objetivos, ya que los terrenos de la traza fueron despejados. El costo político fue alto. El intendente quedó desprestigiado y su estilo, entre otras razones, hizo que perdiera las elecciones municipales.

Un municipio que gastó y no hizo, un programa nacional que prometió y no cumplió y un movimiento villero debilitado, fragmentado y que no encontró su rumbo, parece ser el balance a mediados de 1996.

En principio, interesa reflexionar sobre las experiencias del movimiento villero en la gestión, tanto de reclamo o aceptación de sus políticas sectoriales.

<sup>185</sup> Quizás esto puede ser explicado por los alineamientos políticos, donde un grupo villero adoptó posiciones ortodoxas, aún en contra de sus intereses, estando contenidos dentro de una corriente partidaria local del Partido Justicialista, en este caso, los adheridos al menemismo. Sin embargo, el tema es muy complejo y excede los objetivos de este trabajo.

María Cristina Cravino

En el período 1989-1996 aparecieron dos situaciones que merecen ser analizadas en detalle:

1) En primer lugar surgió la radicación como forma de solución al problema de las villas y los “asentamientos”. Esto se aplica al nivel local –Capital Federal– y nacional, junto con experiencias provinciales y municipales.

2) Estas políticas contemplaban originalmente mecanismos de participación de los habitantes en las decisiones.

Ambos procesos no son unívocos y cambiaron de contenido en tiempo y lugar. Sin embargo, la adopción de estas estrategias modificó radicalmente las políticas habituales de vivienda y en particular las acciones sobre los pobladores de bajos recursos de las ciudades.

Para esto no solo importa el contenido de las medidas, sino el contexto general en donde se enmarcan. Es decir, no es lo mismo una ciudad habituada a la participación en las cuestiones cotidianas o más trascendentes de la gestión urbana, que aquella acostumbrada a que las decisiones se tomen desde “arriba” y las autoridades actúen a partir del impacto de las medidas (quizás con más influencia de los medios masivos de comunicación que los sectores afectados).

Históricamente, la gestión urbana de las autoridades municipales de la Ciudad de Buenos Aires no incluyó ningún tipo de consulta a sus habitantes, menos aún a los villeros. La Constitución de la Ciudad cambió el paradigma anterior, aunque las prácticas tienen cierta inercia para incorporarse.

En dicha ciudad encontramos, por lo general, que los sectores medios están escasamente organizados territorialmente, pero tienen amplia capacidad de presión ante temas críticos y sectores pobres. En el caso de las villas, estos últimos están mejor organizados alrededor de un territorio particular, pero cuentan con menos capacidad para influir en la gestión urbana. Sin embargo, ambos sectores sociales sufrieron modificaciones en sus organizaciones y vivieron diferentes momentos, que van desde la presión a la defensa, de la unidad a la fragmentación.

El diagnóstico se complejiza hacia adentro de las villas, donde se verificó un proceso en el que se delegaban las decisiones en los dirigentes, quienes no siempre tuvieron vinculaciones estrechas con sus representados. Esto, sin duda, facilitó la cooptación de los distintos gobiernos.

La legitimación de los dirigentes sufrió condicionamientos. Por un lado, la consideración que de ellos hace el Estado determina en gran medida su capacidad de posicionarse como interlocutores. Por otra parte, las actitudes de los dirigentes hacia las políticas pueden legitimarlas o descalificarlas. Entonces, si fracasan los mecanismos abiertos para la participación, el costo político para los dirigentes barriales es muy alto. En cambio los funcionarios manejan más

autónomamente dichos costos, y éstos dependen más de sus relaciones verticales (dirigentes políticos de los que dependen o funcionarios superiores) que hacia los ciudadanos.

Esto sucedió particularmente en el marco de las políticas de radicación, donde las agencias estatales eligieron a los intermediarios. Dado que habitualmente hay más de un postulante, esta selección es en sí misma un acto de legitimación o por lo menos de diferenciación de las organizaciones y sus dirigentes barriales.

Los organismos de la radicación necesitaron un interlocutor barrial. Sin embargo, no se partió de un relevamiento o investigación que permitiera conocer la realidad, sino que se quiso construir un intermediario a la medida, como sucedió con el movimiento villero. Este mecanismo se convirtió en un bumerang porque terminó destruyendo a sus propios interlocutores. Esto quizás pueda aplicarse a otras políticas sociales donde se invocan metodologías participativas.

¿Cuál debe ser el vínculo entre funcionarios gubernamentales y los ciudadanos en gobiernos democráticos? ¿Cuáles son los derechos de los habitantes de la ciudad respecto a la decisión o no de que se asienten villeros en su barrio? ¿Cuáles son los derechos de los villeros?

Aunque fueron gestiones de intendentes elegidos por el Presidente, el contexto democrático obligaba a gobernar con cierto consenso y garantizar los derechos constitucionales de los sectores de bajos recursos. En las últimas décadas se dictaron normas como la modificación al Código Penal, que hace más dura la ocupación de propiedades, aun en casos de extrema necesidad. En cambio, no se ha avanzado mucho respecto a los derechos de los “sin techo”. El Decreto 1001/90 tuvo un carácter complejo (privatizador/política social). Además, en los hechos transfirió a través de modalidades de “propiedad colectiva” de la tierra, que en realidad complicó aún más la situación de los villeros porque alargaría el proceso de transferencia de la tierra y obligaría a las organizaciones responsables a dirimir los conflictos dentro de los barrios. No resolvió, en ese período, las desigualdades internas de las villas, sino que las agudizó.

Las políticas de radicación tuvieron límites. Lico, para el caso de Villa 31, afirmó que si el Poder Ejecutivo dictara un decreto declarando que las tierras en cuestión son necesarias, sus habitantes no tendrían más derechos. ¿Esto es así? ¿Se pueden plantear políticas globales para la radicación y, en casos particulares, dejarlas de lado por proyectos inmobiliarios o de reconversión urbana? Las convenciones internacionales que tienen rango constitucional no lo permiten y amparan los derechos de los habitantes.

¿Las organizaciones están en condiciones de procesar las demandas, los conflictos y la carga del pago en término de todos los asentamientos? ¿Qué sucede si los habitantes son “estafados” por sus dirigentes? ¿O si el predio de

una villa no es suficiente para todas sus familias si se respeta la normativa de 72m<sup>2</sup> por lote? ¿Qué política se aplica a los habitantes recientemente llegados a las villas?

El problema persiste: se observa una gran brecha entre los derechos declarados por la Constitución y la situación de los villeros. Entonces, ¿cómo se resuelve? Creemos que las políticas sociales son las encargadas de garantizar el acceso a una vivienda digna. Pero además ¿quiénes y qué sectores deben participar en las decisiones sobre su situación?

Es posible apreciar los efectos de la participación en los intereses sectoriales. Existieron tres etapas:

1) Sólo entre 1989 y 1993 hubo participación de los dirigentes de las villas en el diseño de las políticas y se incluyó a la Villa 31. Es decir, se siguió una lógica de negociación entre Municipalidad y pobladores. En realidad, esto sólo se verificó en los primeros meses del período. En el resto del tiempo, actuaron los mecanismos tradicionales de vinculación de dirigentes y dirigidos dentro de un entramado político municipal. Se pudo observar mecanismos de clientelismo político y de cooptación de dirigentes por parte del aparato municipal. Esto significó la pérdida de fuerza del MVBC y de las distintas organizaciones barriales, lo que en muchas villas generó fuertes disputas internas y organizaciones paralelas.

2) Cuando se excluyó la participación popular se siguió la lógica del *lobby*, al menos para el área de Retiro, donde primaron los intereses del capital inmobiliario en una zona en la cual el valor del terreno está entre los más altos de la ciudad. O lo que es similar los intereses de una empresa constructora de la autopista. Para esto, la neutralización previa del movimiento villero y de sus organizaciones constituyó un paso fundamental para no generar conflictos en estos emprendimientos. En algunos casos la estrategia gubernamental de realizar “promesas” sin mayor asidero pudo contribuir a generar un clima de dispersión de las demandas o reclamos de los habitantes de las villas.

3) Cuando los habitantes de la Villa 31 fueron excluidos de la negociación y aparecieron decisiones que obligaron a tomar posiciones porque se jugaba su permanencia en el lugar, la participación frustrada sólo pudo ser canalizada en protesta. Se recurrió entonces a alianzas que dieran mayor legitimidad a sus luchas y se realizó, entonces, una huelga de hambre por parte de sacerdotes y movilizaciones de los villeros. Los pocos aliados de los villeros eran imprescindibles en el juego de presiones. Mientras tanto, la información fue un recurso que se manipuló desde el gobierno y lo que primó en el discurso oficial fue la ambigüedad y la contradicción.

A pesar de su discurso, la primera gestión del período 1989-1996 obedeció, en términos generales, a una política de arriba abajo. Por esta razón pudo ser reemplazada desde las esferas del poder. Se resalta la baja resistencia del movimiento villero a mantener espacios de negociación y la Villa 31 pudo ser rápidamente excluida de la agenda de las políticas de radicación.

Lo lamentable es que se crearon expectativas falsas y esta experiencia fue incorporada como un fracaso más en la lucha por la mejora en calidad de vida urbana de los sectores más pobres de la ciudad y por ser respetados como habitantes con derechos. A su vez, desde los organismos del Estado se “bajaron” diferentes propuestas, íntimamente relacionadas con procesos de acumulación política de cada una de las instituciones y de sus funcionarios. El Presidente de la Nación, finalmente, jefe directo o indirecto de estos organismos en el período 1989-1996, actuó como árbitro en el nivel local y nacional.

Los pobladores no lograron articular reivindicaciones propias, autónomas de los partidos políticos o de las agencias estatales. Sólo en algunos momentos lo hicieron, como por ejemplo al incluir a la Villa 31 en las políticas de radicación en una negociación con la Municipalidad. Los mismos dirigentes fueron cooptados por el aparato estatal (municipal) y por tanto neutralizados para decidir autónomamente.

El movimiento villero terminó adaptando sus “reclamos” a las ofertas estatales. Esto se observó claramente cuando en poco menos de un mes, con escasas resistencias, se pasó de posiciones de radicación de la Villa 31 en Retiro a desalojos negociados a partir de indemnizaciones con dinero u otras propuestas que implicaban la erradicación o resistir desalojos compulsivos. Si las ofertas fueron varias, esto ayudó a dividir a los pobladores, y por tanto, se debilitó su capacidad de presión. Este fue el camino que siguió el caso de la Villa 31.

Desde el movimiento villero la situación fue de prueba y error, para intentar captar las agencias más sensibles a las presiones o presionar a aquéllas con mayor capacidad de decisión; sin embargo sucumbían a medida que ascendían en la jerarquía pública. A su vez, esta posibilidad siempre estuvo relacionada a su capacidad de crear frentes, movimientos, organizaciones que contuvieran a dirigentes representativos, y esta situación no siempre se logró. Se verificaron mecanismos de reproducción de la tradicional forma de relación entre Estado y sectores de bajos recursos, es decir políticas asistencialistas, y muchas veces en ese marco reclamaron los villeros.

Es razonable pensar que se trató de una **lucha por la hegemonía de las decisiones de política urbana**, donde todos los sectores presionaron, tanto la empresa encargada de construir la autopista, capitales inmobiliarios expectantes (explicativos en el Proyecto Retiro), los villeros y sus frentes políticos de apoyo, expresados claramente en la huelga de hambre de los sacerdotes de

diferentes iglesias. No debe olvidarse tampoco las presiones de las distintas agencias políticas que intervinieron en la resolución del caso, con heterogéneas posiciones ideológicas y metodológicas. Estas provenían del mismo partido político y gobierno (Programa Arraigo, Municipalidad, etc.), y donde hasta el Presidente de la Nación intervino.

Lo que sucedió es el resultado de este juego de presiones y no simplemente de los intereses de los capitales inmobiliarios. A veces se le permitió desde el gobierno un lugar a los villeros en las discusiones, pero en general su opinión no fue escuchada.

Desde el Estado, la política social está inserta en una arena de conflictos. Sus diferentes niveles ofrecen múltiples propuestas que se interconectan, se superponen y a veces se contradicen (Ej. Programa Arraigo, agencias de la Municipalidad de la gestión Domínguez) y reciben múltiples demandas –inmobiliarias, empresas constructoras, empresas de otra índole, vecinos de la zona, villeros.

**A veces, este juego traslada en los conflictos a otras esferas, empujados por las presiones e intereses. Para la opinión pública, los medios de comunicación y los mismos villeros puede aparecer como una lucha de pobres contra pobres, tal como cuando se propuso la radicación dentro de la Capital. Sin embargo, no se mostró como una lucha de pobres contra capitales inmobiliarios cuando se los desalojó por la fuerza. Allí en todo caso se mostró “pobres” contra el Estado.**

### **Algunas consideraciones del período 1996-2006**

En primer lugar, el marco legal-institucional había cambiado desde 1996, a partir de que la **Constitución de la Ciudad incluía la radicación como un derecho**. A esto se sumaba a fines de 1998 la Ley 148, que fijaba un plazo de 5 años para la regularización y la conformación para esta tarea de espacios intragubernamentales y de participación de las organizaciones villeras en las decisiones de gestión urbana sectoriales. Sin embargo, estas instancias de negociación nunca se conformaron.

Entonces como síntesis, a pesar del nuevo mandato constitucional, el período de gestión de **Fernando De La Rúa** se puede caracterizar como de inacción. Merece destacarse que se reorganizó aunque fragmentadamente el movimiento villero y a partir de esto logró la sanción de la Ley 148, sin embargo este proceso fue efímero. En cuanto a la Villa 31 los funcionarios de esta gestión no supieron qué hacer con ella, por lo tanto sufrió un período de indefinición.

En cambio durante la gestión de **Aníbal Ibarra y Jorge Telerman**, el Poder Ejecutivo Nacional volvió a actuar sobre la gestión urbana de la ciudad aunque



esta ya tuviera autonomía. En particular una nueva propuesta para un megaproyecto en la zona de Retiro, que ya contaba con antecedentes legitimantes desde el punto de vista técnico, como un concurso de ideas organizado por la Sociedad Central de Arquitectos (aunque no daba cuenta de la existencia de la villa 31 y no se respetaban los derechos). Durante esta etapa se abrió un espacio parcial para la participación de las organizaciones villeras en general, aunque ninguna para el caso de la Villa 31. El Gobierno de la Ciudad acataba las decisiones tomadas en el Gobierno Nacional y se reflató el conflicto por el destino del barrio. Su política respecto a esta villa fue intentar conciliar el proyecto inmobiliario-urbanístico con los intereses de los villeros. Esta búsqueda de una negociación fue un fracaso por el carácter difícil del equilibrio de intereses contrapuestos. Nuevas apetencias del capital adicionadas a las necesidades operativas del puerto o autopistas o modificaciones a las parrillas ferroviarias hacían que la zona no fuera propicia para ejercer el derecho a la radicación.

La emergencia nuevamente de un megaproyecto para la zona de Retiro y la **Villa 31** hizo que entraran en disputa las mejoras en la infraestructura de la villa. Dado el crecimiento constante de la población el gobierno porteño estaba obligado a intervenir: en algunos momentos se mejoraban las redes y en otras se suspendían las ampliaciones o reparaciones. Las decisiones entraban en una especie de trampa: el Gobierno de la Ciudad afirmaba que no podía hacer nada porque eran tierras nacionales y el Gobierno Nacional decía que las intervenciones de mejoramiento le correspondían a la ciudad.

La Comisión Municipal de la Vivienda fue reemplazada por el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires, que lo colocaba en términos equivalentes a los institutos provinciales. Aunque esta modificación fue acompañada de promesas de mejoras en la gestión, no se produjeron cambios relevantes en la organización del trabajo y estilo de gestión del IVC respecto a la CMV. Ni siquiera la sanción de la Ley de Emergencia Habitacional en 2004, que proponía mayores recursos para resolver la problemática incidió en la *performance* de la institución. Continuó la subjecución y afloraron acusaciones de corrupción y clientelismo político.

El contexto de ese período puede caracterizarse por tres elementos que contribuían a deslegitimar las acciones de mejoramiento en los asentamientos informales:

\* Por el crecimiento de la inseguridad o de lo que se denomina “percepción de inseguridad” los habitantes de los asentamientos fueron colocados como chivos expiatorios del problema. Se exacerbó la xenofobia de la sociedad en su conjunto (muy vinculada al rol de los medios de comunicación masiva), cuando, a su vez, se asoció “villero” a inmigrante “ilegal” de países limítrofes,

a tráfico de drogas o robos, a “sujetos peligrosos” u “oportunistas”. Estos elementos falsearon o distorsionaron la realidad y generaron una mirada de mayor desconfianza de los vecinos de la ciudad a aquellos que habitaban en villas.

\* Comenzó a tematizarse el crecimiento de las villas como fenómeno habitacional. Esto también era planteado en términos de “alarma” más que problematizar las causas que generaban ese crecimiento. Se consolidaron los asentamientos vinculados al proceso de cartoneo, que generó conflictos entre el Gobierno de la Ciudad y el Gobierno Nacional, respecto al transporte de aquéllos que realizan esa actividad. No obstante, claramente este crecimiento alteraba las condiciones para la gestión de las políticas de las villas, que no lograban procesar estas transformaciones estructurales dentro de las villas. También hizo que las villas pasaran a ser una cuestión socialmente problematizada y por esta razón entró en la agenda de debates de la campaña electoral de 2007.

\* Se sucedieron hechos trágicos como el incendio de Villa El Cartón, así como las ocupaciones de predios o ampliaciones de villas existentes, que se remitieron al entramado político pre-electoral. Estos hechos hicieron visibles las condiciones de vida de muchos habitantes de la ciudad, pero mostraron que los actores políticos partidarios o de los movimientos piqueteros tenían interés en tener referentes en las distintas villas de la ciudad.

Los medios de comunicación se preocuparon por saber qué sucedía en las villas en cuanto al tráfico de drogas, pero también se banalizó la pobreza en la que vivían sus habitantes y se los colocaba en un lugar sumamente negativo en cuanto a las causas de la inseguridad (presencia de tráfico de drogas, secuestradores, etc.). Un repaso por los periódicos de tira diaria muestra notas todas las semanas entre 2005 y 2007.

A medida que se evidenciaba la recuperación económica de la crisis de 2001, el acceso a la ciudad se hizo más costoso para los sectores populares: un fuerte aumento de los alquileres formales e informales, crecimiento del número de desalojos al ritmo del aumento del valor de los inmuebles.

El movimiento villero no fue tal y cada villa siguió la lógica localista, con sólo un espacio formal inter-villas, como la Coordinadora, que ocupó un espacio marginal en las decisiones sectoriales (Cravino, 2006).

## Reflexiones finales

Desde fines de los años 80 se colocó definitivamente en la agenda la cuestión villera, pero esto no implicó que se trasluciera en acciones hacia ellos. A veces pudo significar no poder resolver el equilibrio entre los distintos sectores de la ciudad. En términos generales, pero particularmente en el caso de la Villa 31,

no hubo suficiente legitimidad para radicar a los habitantes en estos asentamientos y urbanizarlos y al mismo tiempo no hubo suficiente legitimidad para erradicarlos. Se produjo y se produce un **impasse político técnico**.

Tampoco quedaba claro quién decidía la gestión urbana de la ciudad: hubo pujas entre los poderes y entre organismos técnicos, tanto entre el nivel nacional como el local, como entre distintas instituciones del Gobierno de la Ciudad. Quedó planteado el problema de definir quién decidía qué hacer sobre las tierras fiscales nacionales ubicadas en la ciudad. Pareciera que el carácter de Capital Federal de la ciudad influye, porque no pareciera que eso sucediera con tanta fuerza en ciudades de las provincias del interior. La política de suelo de la ciudad se encontraba atada a la decisión de organismos nacionales, por ejemplo a los de administración de bienes inmobiliarios o los de transporte. Mientras tanto, los grupos con menos recursos dentro de los sectores populares realizaban ciertas prácticas en relación al suelo urbano, ocupando algunos de los intersticios vacantes de la ciudad, esperando no ser desalojados de allí en primera instancia, y en un segundo momento acceder a la radicación. Algunos terminaron ocupando lugares no aptos para constituirse en espacios residenciales, generando un nuevo problema a la política urbana, siempre en definición. En síntesis, no hubo una política coherente respecto a la tierra vacante o la recuperación de predios industriales desafectados, en un marco de una política de vivienda que nunca alcanzaba a cubrir o reducir el déficit en la ciudad.

El conflicto sobre la Villa 31 que surgió a mediados de la década del 90 y que continuó hasta 2007 tuvo diferentes etapas y situaciones: en un comienzo acciones por parte del Gobierno de la Ciudad más concretas que implicaron desalojos y acciones más discursivas desde 2003. Este conflicto y/o debate mostró el eje central de la cuestión: el valor inmobiliario de la zona era obturador de la aplicación del paradigma de la radicación. Sin embargo, abría el dilema ético de cuál es el límite para impedir el cumplimiento de un derecho... Este caso, igual que algunos otros, en la Ciudad de Buenos Aires, expresaba un entramado de actores que va más allá del distrito en cuestión. Estos actores tenían poderes diferentes, posiciones disímiles e intereses en contradicción.

La persistencia y crecimiento de los asentamientos expresaban la brecha habitacional creciente en la ciudad y mientras esto no cambie, el problema crece y la solución se hace más difícil. El acceso al suelo urbano y a las externalidades de la ciudad (y por lo tanto a la localización) es una construcción social. Hay un sentido común que dificulta la radicación en la Ciudad de Buenos Aires, que la considera un "privilegio", sin embargo para los sectores de bajos recursos la ubicación de su vivienda está intrínsecamente relacionada a poder acceder a la salud, a la educación y a un trabajo (aunque sea informal) y esto no está contemplado en los lineamientos de la política urbana.

María Cristina Cravino

En síntesis, hay dos luchas urbanas desarrolladas por los habitantes de la Villa 31: el acceso a una vivienda y el acceso a la ciudad. La primera parece tener cierto consenso, aunque el Estado no haya logrado satisfacerlo en este caso y en el resto de las villas, pero sin embargo, respecto al acceso a la ciudad emerge con límites para los decisores de las políticas y no hay consenso para que se cumpla. Falta conocimiento y debate sobre la relevancia de la localización en la ciudad para los sectores de bajos recursos.



Foto: "Tres pisos", Pablo Vitale.

## Bibliografía

- ACIJ-COHRE (2007) “El IVC frente a las villas de la ciudad: Poco derecho y mucha discrecionalidad”. Mimeo, Buenos Aires.
- AGOSTINIS, Silvia (1994) La transferencia de tierras a los villeros en el proceso de reestructuración del Estado. Cuadernos Proha N° 4. Buenos Aires.
- ALONSO, Jorge (editor) (1980) Lucha urbana y acumulación de capital. Ediciones de la Casa Chata. Méjico.
- ARGÜELLO, Jorge Daniel (1992) Proyecto de ley de organización institucional de la ciudad de Buenos Aires. En: Trámite Parlamentario N° 225. 26/03/92. Cámara de Diputados de la Nación Argentina.
- AUYERO, Javier (1996) La doble vida del clientelismo político. En: Sociedad, abril de 1996. Buenos Aires.
- BARBEITO, Alberto y LO VUOLO, Rubén (1992) La modernización excluyente. UNICEF-CIEPP-Losada. Buenos Aires.
- BARTOLOMÉ, Leopoldo (comp) (1990) Relocalizados. Antropología social de las poblaciones desplazadas. IDES. Buenos Aires.
- BASES DEL CONCURSO DE IDEAS ÁREA RETIRO. Sociedad Central de Arquitectos. s-f.
- BELLARDI, Marta y DE PAULA, Aldo (1986) “Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares” CEAL. Buenos Aires.
- BLAUSTEIN, Eduardo (2001) Prohibido vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura. Comisión Municipal de la Vivienda. Buenos Aires.
- BOISIER, Sergio (1991) La descentralización: un tema difuso y confuso. En: Descentralización política y consolidación democrática. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.
- BORJA, Jordi y otros (editores) (1989) Descentralización, Democracia y gobiernos locales en América Latina. Clacso, SUR, CEUMET, Chile.
- CASTELLS, Manuel (1972) La cuestión urbana. Editorial Siglo XXI. Madrid.
- CASTELLS, Manuel (1973) Movimientos Sociales Urbanos. Editorial Siglo XXI. México.
- CASTELLS, Manuel (1987) Administración municipal, democracia política y planeamiento urbano en América Latina. En: Borja et al. Organización y descentralización municipal. Fondo Editorial de la Cooperación. Eudeba. Buenos Aires
- CLICHEVSKY, Nora (1990) Construcción y administración de la ciudad latinoamericana. IEED-AL. Buenos Aires.
- CLICHEVSKY, Nora. (1996) Política Social Urbana. Normativa y configuración de la ciudad. Espacio Editorial. Buenos Aires.
- COHRE (2004) El derecho a la vivienda en Argentina. Desafíos para la promoción del derecho a la vivienda y a la tierra en Argentina. Buenos Aires.

María Cristina Cravino

- COMISIÓN DE TIERRAS FISCALES NACIONALES (Programa Arraigo) (1994) Marco teórico para una política nacional de tierra, vivienda y desarrollo urbano-ambiental sustentable. Buenos Aires.
- CRAVINO, María Cristina (2006) Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana. UNGS. Los Polvorines.
- CUENYA, Beatriz (1993) Programa de radicación e integración de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal. Municipalidad de Buenos Aires.
- DÁVOLOS, Patricia; JABBAZ, Marcela y MOLINA, Estela (1987) Movimiento villero y Estado (1966-1976) CEAL. Buenos Aires.
- DI CIONE, Vicente (1992) Políticas de ajuste, movimientos urbanos y gestión municipal. Universidad Nacional del Centro. Tandil
- EQUIPO DE SACERDOTES PARA VILLAS DE EMERGENCIA DE LA CAPITAL FEDERAL (1984) “Los pobres tienen derecho a vivir en Buenos Aires”. Mimeo.
- GRASSI, ESTELA (1989) “Legitimación y acumulación: crisis del sistema”. Informe Conicet mayo. Mimeo.
- GONZALEZ BOMBAL, M. Inés y PALERMO, Vicente (1987) “Movimientos sociales y consolidación democrática en la Argentina actual” En: Jelín op.cit
- GONZALEZ GASS, Gabriela (1992) Proyecto de ley orgánica de la ciudad de Buenos Aires. En: Trámite Parlamentario N° 244. 9/04/92. Cámara de Diputados de la Nación Argentina.
- GRILLO, Oscar (1988) Articulación entre sectores urbanos populares y el Estado. Centro Editor de América Latina. Colección Biblioteca Política N° 234. Buenos Aires.
- GRILLO, Oscar; LACARRIEU, Mónica y RAGGIO, Liliana (1995) Políticas sociales y estrategias habitacionales. Editorial Espacio. Buenos Aires.
- GROISMAN, Enrique I. (1984) Relatividad de la descentralización. En: Investigación y Gerencia. Vol 1 N° 3 julio-septiembre 1984.
- GROISMAN, Enrique I. (1990) La hora de los municipios? en: Gestión Municipal. Fundación Esteban Roulet. Buenos Aires.
- HERZER, Hilda y PIREZ, Pedro (comp.) (1988) Gobierno de la ciudad y crisis en la Argentina. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
- ISUANI, E.; TENTI, E. y otros (1989) Estado democrático y políticas sociales. Buenos Aires. EUDEBA.
- ISUANI, Ernesto (1991) ¿Bismark o Keynes? ¿Quién es el culpable? En: ISUANI, E.; LO VUOLO, R. y TENTI, E. El Estado Benefactor, un paradigma en crisis. Buenos Aires. Miño Dávila Editores.
- JELIN, Elizabeth (comp.) (1987) Movimientos sociales y democracia emergente. 2 tomos. CEAL. Buenos Aires.
- LEBRERO, Carlos (1995) “La gestión urbana y el Área de Retiro” Revista SCAN° 175, mayo 1995
- LIGHEZZOLO, Luis Ángel (1993) “Las organizaciones intermedias de las villas. Informe final”. MCBA. Buenos Aires.
- LUMI, Susana (1989) “Hacia una política habitacional” En: Estado Democrático y política social. Op. Cit.

- MC. DONALD y STEIN (1994) "Informe de auditoría". Mimeo.
- MARSHALL, Adriana (1988) Políticas sociales: El modelo neoliberal. Editorial Legasa. Buenos Aires.
- MARTÍNEZ, Clarisa (s/f) "Redefiniciones de la política de villas de la Ciudad de Buenos Aires (período 1984-200)". Mimeo.
- MARTÍNEZ, Clarisa (2004) El proceso de implementación de la política de radicación de villas en la Ciudad de Buenos Aires entre 1984 y 2002. Un estudio de caso. Tesis de Maestría en Políticas Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. Buenos Aires.
- MELLIASSOUX, Claude (1993) Mujeres, graneros y capitales. Editorial Siglo XXI, Buenos Aires.
- MIGNAQUI, Iliana y ELGUEZABAL, Liliana (1997) Reforma del Estado, políticas urbanas y prácticas urbanísticas. Las intervenciones urbanas recientes en la Capital Federal: entre la "ciudad global" y la "ciudad excluyente". En : Hilda Herzer (comp.) Postales urbanas del final del milenio. Una construcción de muchos. Oficina de publicaciones del CBC. Buenos Aires.
- MINISTERIO DEL INTERIOR (1993) Ley de reforma política de la Capital Federal.
- MONREAL, Pilar (1996) Antropología y pobreza urbana. Los Libros de la Catarata. Madrid.
- MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (1991) La población residente en villas en la Ciudad de Buenos Aires. Su magnitud. Localización y características. Transformaciones en el período 1960-91. Serie Metodológica N° 8. Buenos Aires.
- NEUFELD, María Rosa y CAMPANINI, Silvana (1989) "Protagonismo político y clientelización en el proceso de relocalización de una "villa miseria" (Buenos Aires, Argentina). Mimeo.
- OFFE, Claus (1988) Partidos políticos y nuevos movimientos sociales. Madrid. Editorial Sistema.
- OFFE, Claus (1980) Contradicciones del Estado de Bienestar. México, Alianza.
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1976) Estado y política estatal en América Latina. Hacia una estrategia de investigación. Documento CEDES-CLACSO. n° 4. Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar (1982) "Políticas de redistribución espacial de los sectores populares urbanos en el Gran Buenos Aires. 1976-82". CEDES. Mimeo.
- OSZLAK, Oscar (1984a) Teoría de la burocracia estatal. Editorial Paidós. Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar. (1984b) Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Estudios CEDES. Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar (1987) "El Derecho al espacio urbano: políticas de redistribución poblacional metropolitana en un contexto autoritario". CEDES. Mimeo.
- OSZLAK, Oscar (1991) Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano. Estudios CEDES. Editorial Humanitas. Buenos Aires.
- PASTRANA, Ernesto (1980) Historia de una villa miseria de la Ciudad de Buenos Aires. (1948-1973) En: Revista Interamericana de Planificación. Volumen XIV. N° 54.
- PIREZ, Pedro (1991) "Gobierno local en el Área Metropolitana de Buenos Aires" en:



María Cristina Cravino

- Medio Ambiente y Urbanización. Año 9 N° 35. Junio 1991. Buenos Aires.
- PIREZ, Pedro (1994) Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad. CEAL. Buenos Aires.
- PIREZ, Pedro (1994) Privatization: Changing. The nature of Buenos Aires. En: The urban age N° IV octubre de 1994. Washington.
- PIREZ, Pedro (1995) Actores sociales y gestión de la ciudad. En: Ciudades N° 8 octubre/diciembre de 1995. México.
- POZZI, María Inés y SAJON, Liliana P. (s/f) “Vivienda y Participación . Análisis y evaluación del complejo habitacional Villa Corina. Mimeo INAP. fecha desconocida.
- RATIER, Hugo (1975) Villeros y villas miseria. Centro Editor de América Latina. Buenos Aires.
- RATIER, Hugo (1984) En torno a la identidad social villera. Ponencia al Simposio Flacso. octubre de 1984. Buenos Aires.
- RE, Juan Alejandro (1937) El problema de la mendicidad en Buenos Aires. Sus causas y remedios. Biblioteca Policial. Buenos Aires.
- REATO, Ceferino (1996) El gran botín. El negocio de gobernar la Capital Federal. Editorial Sudamericana. Buenos Aires.
- REBÓN, Julián (2004) Las formas de la conflictividad en las villas de la Ciudad de Buenos Aires. Una aproximación desde un estudio de caso. Documentos de Jóvenes Investigadores N° 6. Instituto Gino Germani. Buenos Aires.
- REYNALS, Cristina; GIGLIO, Mónica y KOMKLE, Nelda (1992) “Programa de radicación de villas y barrios carenciados de Capital Federal: de la marginalidad a la integración”. En: Cambios. Año 2 N° 3. Agosto 1992. Buenos Aires.
- SALTALAMACCHIA, Homero; COLÓN, Héctor y RODRÍGUEZ, Javier (1983) Historia de vida y movimientos sociales: propuesta para el uso de la técnica. En: Iztapalapa Año 4, N° 9, junio-diciembre de 1983. Universidad Autónoma Metropolitana. México.
- SIGAL, Silvia (1981) Marginalidad espacial, Estado y ciudadanía. En: Revista Mexicana de Sociología. Año XLII. México.
- SUBIRATS, Joan (1989) Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Serie Administración. General. Barcelona.
- TENTI, Emilio (1991) Pobreza y políticas sociales. ¿Más allá del neosistencialismo? En: ISUANI, E.; LO VUOLO, R. y TENTI, E. El Estado Benefactor, un paradigma en crisis Miño Dávila. Buenos Aires
- THWAITES REY, Mabel (1989) El fin de los espacios estatales nacionales. En: Realidad Económica N° 90. 5to. bimestre de 1989 Buenos Aires.
- TONELLI, Pablo (1991) Autonomía y descentralización municipal. En: Propuesta y Control. Año XV N° 19. Buenos Aires.
- TOPALOV, Christian (1979) La urbanización capitalista. Editorial Edicol. México.
- YUJNOVSKY, Oscar (1984) Claves políticas del problema habitacional argentino 1955-1981. Grupo Editor Latinoamericano Buenos Aires.
- ZAFFARONI, Adriana y ARMADA, Arturo (1991) “El movimiento villero entre la negociación y la protesta” en Revista Cambios Año 1 N° 2. junio 1991.
- ZAPATA, María (s/f) Acerca de los planes de vivienda en la Villa 21-24. Mimeo.