

LAS VILLAS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: UNA HISTORIA DE PROMESAS INCUMPLIDAS

Natalia Jauri
Universidad de Buenos Aires (Argentina)
najau@hotmail.com

Resumen

Este trabajo procura presentar las políticas urbano habitacionales dirigidas hacia las villas de la ciudad de Buenos Aires desde mediados de la década de los 50 hasta la actualidad. En principio, se distinguirán los dos grandes paradigmas de intervención: erradicación versus radicación. Luego, se analizarán los diferentes ejes de intervención que se han enfatizado, en los distintos períodos, al interior de cada modelo. En este sentido, se tendrán en cuenta las diversas normativas sancionadas en cada contexto, el diseño de los programas y sus objetivos, los supuestos que sostienen y legitiman cada intervención, los actores involucrados y los resultados obtenidos. Por último, en las reflexiones finales, se presentarán las limitaciones de las políticas implementadas intentando comprender los motivos por los cuales a pesar de éstas el crecimiento de villas y asentamientos precarios se ha mantenido constante e incesante e, incluso, se ha exacerbado en los últimos tiempos.

Palabras clave: políticas urbano habitacionales; villas y asentamientos precarios; política de erradicación y radicación de villas.

Introducción

Este trabajo procura presentar las políticas urbano habitacionales dirigidas hacia las villas de la ciudad de Buenos Aires desde mediados de la década de los 50 hasta la actualidad. En principio, se distinguirán los dos grandes paradigmas de intervención: erradicación versus radicación. Luego, se analizarán los diferentes ejes de intervención que se han enfatizado, en los distintos períodos, al interior de cada modelo. En este sentido, se tendrán en cuenta las diversas normativas sancionadas en cada contexto, el diseño de los programas y sus objetivos, los supuestos que sostienen y legitiman cada intervención, los actores involucrados y los resultados obtenidos. Por último, en las reflexiones finales, se presentarán las limitaciones de las políticas implementadas, intentando comprender los motivos por los cuales a pesar de éstas el crecimiento de villas y asentamientos precarios se ha mantenido constante e incesante e, incluso, se ha exacerbado en los últimos tiempos.

Para la elaboración de este artículo se ha consultado bibliografía especializada en la temática, relevado y analizado normativa, documentos públicos y declaraciones de funcionarios y técnicos de los programas en cuestión en diversos medios de comunicación. Asimismo, se nutre del trabajo de campo realizado en el marco de mi tesis de maestría.

Políticas hacia las villas de la ciudad

1955 – 1983: entre la omisión, la asistencia y la erradicación

Durante estas tres décadas, la intervención estatal frente al fenómeno de villas estuvo orientada principalmente a su erradicación. Como indica Cuenya (1997), el pensamiento dominante en ese período suponía que las villas eran espacios caóticos, lugares donde reinaba

la anomia, focos de patología social. Es decir, el problema de las villas era visto no sólo como un problema de déficit habitacional, sino como patología social generadora de otros problemas de orden moral, social y urbano. Este supuesto legitimó dos tipos de respuesta política: a) entre 1955 y 1976, la erradicación de villas a partir de la relocalización de sus pobladores en grandes complejos habitacionales ubicados en zonas periféricas; y b) entre 1977 a 1983, la expulsión forzosa de sus residentes sin un alojamiento alternativo en el cual reubicarse.

Durante el período de la llamada Revolución Libertadora, se efectuaron los primeros diagnósticos sobre la cantidad y condiciones de vida de la población residentes en villas en el Área Metropolitana de Buenos Aires y, a su vez, comenzaron a ensayarse las primeras respuestas tendientes a resolver esta problemática a partir de la elaboración de una “ambiciosa política de erradicación” (Yujnovsky, 1984: 98). El objetivo inicial era construir diecisiete conjuntos habitacionales para albergar a 5.000 personas en cada uno. Sin embargo, sólo se logró iniciar la construcción de cinco conjuntos con intervención del Banco Hipotecario Nacional.

Durante el gobierno constitucional de Frondizi y Guido, continuó el objetivo erradicador intentando dar término a complejos de vivienda ya iniciados en la etapa anterior y, a su vez, con la construcción de un nuevo tipo de viviendas pequeñas, prefabricadas y económicas, de chapa de zinc curvada, y que por su forma abovedada, los habitantes la llamaron “medio caño”. Para ello, se creó la Comisión Municipal de la Vivienda, organismo encargado de continuar con el plan de erradicación en la ciudad y, asimismo, se sancionaron diferentes ordenanzas que indicaban la necesidad de implementar medidas para “congelar a los beneficiarios”, es decir, contener el crecimiento de las villas (1). Sin embargo, las soluciones habitacionales fueron exiguas.

Las villas continuaron creciendo y expandiéndose, entre 1956 y 1962 crecen un 25% y se originan 12 asentamientos nuevos (2), y desarrollando las primeras formas de organización interna (3). Durante este período, paralela y contradictoriamente al plan erradicador, se despliega una política de corte asistencialista en las villas de la ciudad a partir de la provisión de asistencia social (planes de vacunación, educativos, etc.) y la instalación de servicios de infraestructura, entrega de materiales u obras de saneamiento ambiental en aquellas con mayor nivel de precariedad o afectadas por incendios o inundaciones. Estas intervenciones claramente contradictorias respondieron a la multiplicidad de intereses inscriptos en disímiles “tomas de posición” por parte de las instituciones gubernamentales que actuaban en nombre del Estado (Oszlak, 1991).

Entre 1963-1966, con Illia como presidente, se crea a nivel nacional el Plan de Construcción de Viviendas Permanentes para erradicar las villas de todo el país; y en la ciudad de Buenos Aires, se formuló el Plan Piloto para la Erradicación de las Villas de Emergencia 5, 6 y 18, ubicadas en el Parque Almirante Brown. Prácticamente, ninguno de los proyectos tuvo implementación, ni se realizaron erradicaciones en este período. A nivel local, el plan piloto comprendía tres etapas: la primera, consistía en promover la organización y la participación de los villeros en el proyecto y realizar acciones sociales, educativas y de mejoramiento urbano y

habitacional *in situ* (esta etapa del plan fue fruto del reconocimiento a las demandas que la Federación de Villas y Barrios de Emergencia venía sosteniendo frente al gobierno municipal y nacional); la segunda, se vinculaba con implementar acciones en pos de congelar el crecimiento del área afectada; y la tercera, la erradicación con otorgamiento de vivienda definitiva a cada familia relocalizada (otra de las reivindicaciones de la Federación de Villas). En los hechos, sólo se llevó a cabo la primera etapa, con acciones sociales (campañas de vacunación, atención sanitaria, alfabetización, etc.) y de mejoramiento de viviendas e instalación y ampliación de servicios de infraestructura; y, a su vez, se promovió la conformación de cuarenta juntas vecinales y se construyeron locales para el funcionamiento de éstas. Finalmente, la concreción de erradicaciones masivas en la ciudad llegaría con el lanzamiento del PEVE (Plan de Erradicación de Villas de Emergencia) en 1966 (4), durante la dictadura liderada por Onganía.

El PEVE estuvo compuesto por dos programas: uno, de viviendas transitorias, y otro de viviendas definitivas. El primero de los programas preveía la construcción de 8.000 viviendas distribuidas en 17 Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT), viviendas que estaban destinadas a ser un paso obligado para las familias antes del acceso a su vivienda definitiva. Los NHT, conformados por viviendas de apenas 13,30 m², tenían como objetivo “educar”, “civilizar” y “generar conductas adaptativas” hacia la nueva vivienda. Del total de NHT previstos, se construyeron tres en la ciudad y doce en el Gran Buenos Aires, y muchos de éstos fueron ubicados en zonas inundables y de menor accesibilidad que las villas de las que provenían gran parte de las familias relocalizadas. Respecto al programa de viviendas definitivas, al cual accederían –según el propósito inicial– aquellos que habían cumplido previamente su estadía en las viviendas transitorias, tenía como propósito relocalizar a 70.000 familias en Capital Federal y a 280.000 familias del total del AMBA y sería financiado con fondos del Presupuesto Nacional y créditos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Los dos programas se desfasaron en el tiempo lo que impidió el cumplimiento de la intención inicial, y las viviendas transitorias terminaron constituyéndose en definitivas. Si bien los resultados de la aplicación del plan fueron magros comparados con los objetivos enunciados, entre 1966 y 1976 en la ciudad se erradicaron doce villas de manera total y una parcialmente, lo que significó el desalojo de unas 37.500 personas aproximadamente (5). El grueso de las familias fueron reubicadas en los diferentes NHT, en el Conjunto General Belgrano, en Lugano I y II, en el Conjunto Ciudadela (popularmente conocido como “Fuerte Apache”) y en el Conjunto Soldati. Las acciones de mejoramiento *in situ* si bien merman durante la dictadura de Onganía al igual que la participación de la población villera en los planes de erradicación, vuelven a desplegarse entre el 1970 y 1976, período en el que a su vez recobraron legitimidad estas organizaciones como interlocutores válidos frente al Estado.

Ninguna de las acciones implementadas hasta 1976, ni la política de congelamiento, ni los planes de erradicación o mejoramiento en el lugar, cumplió con sus objetivos de detener el crecimiento de las villas y brindar una solución habitacional a gran parte de sus pobladores. De hecho, mientras que en 1966 había unas 80.000 personas residiendo en villas, en 1976

llegaron a ser 217.000 (Oszlak, 1991). Fue recién con la última dictadura militar argentina que este proceso de crecimiento se revirtió drásticamente.

Entre 1977 y 1981 se implementó un plan sistemático de erradicación de villas, principalmente en aquellas ubicadas en la Capital Federal, con el despliegue de estrategias de desalojo forzoso y expulsión masiva de estos habitantes. En contraste con los planes de erradicación aplicados con anterioridad, en esta nueva etapa la expulsión se ejecutó sin brindar alojamiento alternativo a la población afectada. Con la sanción de la Ordenanza Municipal 33.652 en 1977, se fijaron los lineamientos a seguir para la implementación del plan que consistía básicamente en cuatro etapas que se irían desarrollando en forma simultánea: 1) congelamiento, 2) desaliento, 3) erradicación sin alojamiento alternativo y 4) ordenamiento social y urbano (De Paula y Bellardi, 1986). Si bien estos lineamientos ya habían sido esbozados como parte del entramado de los planes anteriores, esta vez se cumplirían a raja tabla sin contemplar los perjuicios ocasionados a la gran masa de desalojados. Del total de la población afectada, algunas estimaciones consideran que fueron más de 250.000 personas, una gran parte de éstas fueron a engrosar los asentamientos del conurbano mientras otros regresaron a sus provincias o países de origen. El propósito fundamental fue el disciplinamiento y ordenamiento social y urbano, expulsando a los villeros por fuera de los márgenes de la ciudad.

Por tanto, durante las décadas de los 50 y mediados de los 70 la estrategia predominante hacia el problema de las villas consistió en su erradicación, a partir de la relocalización de la población residente en viviendas de interés social construidas por el Estado; aunque, como hemos visto, durante este período también se desplegaron intervenciones estatales que contradecían esta orientación predominante. Como sostiene Oszlak (1991), el objetivo fundamental –la eliminación total de este tipo de hábitat– entró en colisión con los propósitos de “promoción social” y mejoramiento *in situ* que inspiraba la acción de los distintos organismos estatales responsables de otros tantos aspectos de la cuestión villera. Aunque estas últimas, fueron acciones espasmódicas, generaron diferentes conflictos, pues “la población residente en villas era objeto a la vez de promoción y eliminación” (Oszlak, 1991: 153). Estas intervenciones claramente contradictorias, implementadas de forma simultánea o escalonada, que ha desplegado el poder estatal a lo largo de este período pueden ser caracterizadas, en términos de Carman (2005), como verdaderas *esquizopolíticas*. Como señala la autora “las *esquizopolíticas* se evidencian al comparar no sólo políticas resueltamente contradictorias, sino también las políticas del Estado frente a un mismo conjunto de actores, bajo diversas coyunturas” (2005: 15). Como veremos más adelante, esta modalidad de intervención estatal discordante seguirá presente, en otra coyuntura y paradigma de intervención frente a las villas; pues más que una modalidad excepcional, limitada a un período temporal determinado, se pondrá en evidencia un *modus operandi* estructural y sostenido a lo largo del tiempo.

Por último, como bien señala Cuenya (1997), los planes de erradicación entre la década de los 50 y principios de los años 80 estuvieron orientados, fundamentalmente, por dos concepciones: a) una concepción desarrollista, según la cual la liberalización de los espacios ocupados por las villas permitía ordenar y planificar la ciudad bajo normas adecuadas, siendo necesario para ello

brindar una solución habitacional a sus residentes, generalmente, en zonas periféricas, y b) una concepción de corte autoritario, en la cual la solución era la eliminación de las villas despreocupándose del destino final de sus habitantes. Claramente, la segunda concepción orientó la intervención estatal durante la última dictadura militar (1976–1983).

1983- actual: entre la omisión y la radicación

Con el retorno de la democracia, comenzó a desarrollarse un proceso de reapropiación de la ciudad (principalmente por parte de aquellos sectores que habían sido previamente expulsados) mediante estrategias de ocupación de casas vacías y de reocupación de las villas que aún existían. Para comprender este proceso hay que tener en cuenta que la distribución de los diferentes sectores en el territorio no sólo es consecuencia de determinadas políticas sino, también, “de una lucha permanente por el derecho al espacio urbano, que ofrece alternativas variadas y que se resuelve –casi nunca definitivamente– a través de múltiples y contradictorias tomas de posición por parte de los actores involucrados” (Oszlak, 1991:26).

Junto con este proceso, el Estado adoptó una posición diferente frente al fenómeno de villas y la política pasó a ser la de radicar a los habitantes en sus propios espacios a partir de la regularización dominial de las tierras ocupadas y la urbanización de estos barrios. Esto se plasmó en diversas normativas y diseños de programas que se fueron redefiniendo a lo largo de las últimas dos décadas aunque con alcances variados y, fundamentalmente, insuficientes.

Pueden identificarse varias razones para comprender el surgimiento de las políticas de radicación. En el plano internacional, en la década del setenta surgieron los primeros planteamientos críticos acerca de la construcción, por parte del Estado, de viviendas masivas destinadas a la población erradicada de villas. Como señala Cuenya (1997), hasta ese entonces, la producción de viviendas masivas “llave en mano” no sólo era concebida como una solución al déficit habitacional, sino como un impulso al desarrollo de la industria de la construcción, lo que generaría fuentes de empleo y beneficiaría a la economía en su conjunto. En los años setenta, en un contexto mundial de crisis económica, este tipo de intervención estatal comenzó a ser cuestionada tanto en sus presupuestos políticos como económicos. En este contexto, empezó a generarse un nuevo consenso que reconocía la conveniencia de la regularización dominial de las viviendas autoconstruidas en asentamientos precarios. Las críticas al antiguo paradigma de intervención y la aceptación de la nueva concepción se consolidaron a nivel mundial y fueron apropiadas por los organismos internacionales que deciden impulsar la regularización dominial y la participación de los beneficiarios en las mejoras de sus viviendas, como ejes fundamentales de la política habitacional.

Estos debates explican, en parte, el giro local. Cravino (2000) identifica otras razones para comprender la promoción de las políticas de radicación en el ámbito local. Por un lado, el reconocimiento por parte del Estado de una reivindicación histórica del movimiento villero. Por otro, la profunda reforma del Estado, que se acentuó a partir de 1989 y permitió la venta de tierras ociosas (incluidas las villas) dentro de la lógica de las privatizaciones. Finalmente, pesó también, dice la autora, el fracaso de las viviendas de interés social construidas durante la

década del setenta, que habían adoptado la modalidad del *gran conjunto urbano* y que por diferentes problemas, entre ellos las características de sus diseños arquitectónicos, convirtieron el hábitat ofrecido en una vivienda insatisfactoria para sus habitantes.

La Comisión Municipal de la Vivienda (Instituto de Vivienda de la Ciudad desde 2003) ha sido uno de los organismos estatales más importante en la ejecución de la política de radicación al menos hasta el año 2007. Asimismo, se estableció como característica común de los sucesivos programas de radicación la participación de los referentes y organizaciones villeras como interlocutores y parte de la definición e implementación de estos programas en un marco de conflictos, acuerdos, negociación y cooptación.

Es posible plantear que, a partir de 1983, se inició un proceso de *juridificación* (Azuela, 2006) por el que ciertas expectativas y reivindicaciones de la población villera lograron constituirse en normas y enunciados jurídicos. Desde 1983 a la actualidad se plantearon cuatro programas consecutivos de aplicación directa y exclusiva en las villas porteñas, cada uno de ellos coincidente con los cambios de gestión política en el ámbito local:

1984: *Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT)*

1991: *Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal*

2001: *Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios*

2008: *Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR Hábitat)*

En enero de 1984 se sancionó la primera normativa, ordenanza 39.753, que derogó a aquellas que establecían la erradicación de villas y estableció las pautas programáticas del *Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT)*. Por medio de esta ordenanza y este programa se proponía intervenir en las villas con el objetivo de integrarlas a la ciudad a través de mejoras físicas y de compatibilizar el espacio ocupado por éstas a las normas de edificación y planificación urbana. Para ello, postulaba que sería necesario proveer de infraestructura y equipamiento comunitario, abrir calles, lotear e identificar aquellas viviendas que podrían mejorarse de aquellas que serían irrecuperables con el fin de construir nuevas viviendas (colectivas e individuales) tanto para las familias que habitaban las casas más deterioradas como para aquellas afectadas por aperturas de calle o construcción de equipamiento comunitario. Las acciones efectivamente implementadas en el marco de la ordenanza 39.753 se centraron en sólo una de todas las villas existentes (Villa 6) para la cual se desarrolló un plan piloto posible de replicar, eventualmente, en otras villas.

Durante los años siguientes, con Carlos Menem como presidente, a nivel nacional se sancionaron una serie de normativas que hacen eje en la regularización dominial de villas y asentamientos. Una de ellas, es el Decreto 1001/90 en la cual se establece la transferencia de tierras e inmuebles fiscales a sus ocupantes. Luego, la Ley 23.967/91 creó el Programa Arraigo, en la cual se prologó la cesión de tierras fiscales nacionales a provincias y municipios para poder efectivizar, así, la regularización. Finalmente, el Decreto 1737/90 que faculta a la

Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires a transferir a sus ocupantes los inmuebles ocupados que pertenecen a su dominio.

Esta línea de intervención en el ámbito nacional se ratificó a nivel local con acuerdos firmados por el ejecutivo local y el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados (MODEVI) (6) y con la sanción de la ordenanza 44.873 en 1991, que creó un distrito de zonificación específico (U31) en el Código de Planeamiento Urbano de la ciudad para las villas existentes, excepto para aquellas asentadas en tierras privadas.

Esta ordenanza, sería la base y la ley marco de un nuevo programa que sustituyó al anterior: *Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal* creado por el decreto 3330/91, en el cual se estableció la creación de una Mesa de Concertación conformada por representantes del Poder Ejecutivo y el MODEVI. En este nuevo período, si bien se continuó con el propósito de radicar y realizar mejoras físicas se introdujeron dos cambios. Por un lado, con la conformación de un distrito específico de zonificación para villas, menos exigente que para el resto de la ciudad, se intentó flexibilizar las normas de loteo y edificación para poder legalizar y formalizar aquello previamente (auto)construido. Esta medida generó debates y preguntas: ¿es adecuado establecer una normativa urbana específica para las villas? (Cravino, 2009), ¿cómo abordar la heterogeneidad habitacional en estos espacios urbanos sin cristalizar desigualdades ni homogeneizar “para abajo” perjudicando a quienes se encuentran en situaciones más favorables? Por otro, tanto la nueva normativa como el programa creado enfatizaron la regularización dominial como uno de los ejes prioritarios del nuevo programa de radicación, bajo el supuesto que el acceso a la propiedad mejoraría la situación habitacional de estos pobladores y permitiría concretar la anhelada integración social y urbana que este programa se proponía.

Más allá de la letra escrita, lo cierto es que en este nuevo período los avances fueron exiguos aunque mayores en relación con la etapa anterior. Respecto a la regularización dominial, se avanzó en la transferencia de dominio de 390 viviendas, con sus respectivos lotes, en la Villa 12, y en la transferencia de dominio en bloque de las tierras donde se asienta la Villa 21-24 a una Mutual de la propia villa (transferida en el marco del Programa Arraigo). A su vez, se construyó un complejo habitacional de 128 viviendas en la Villa 6, y se avanzó con la construcción de 120 módulos de vivienda individual distribuidos en otras tres villas (Villa 3, Villa 15 y Villa 19). Por último, paradójicamente en esta etapa se llevó a cabo la erradicación parcial de: la Villa 31 afectada por la traza de la autopista Illia en 1996 y de los asentamientos Los Piletones y Lacarra, afectados por la traza de la autopista Cámpora en 1998. Estos casos “excepcionales” a la radicación (villas asentadas en tierras privadas, que fueron excluidas del distrito de zonificación U31, como sectores afectados a emprendimientos de obra pública) pusieron en duda los alcances de esta política y su vulnerabilidad frente a intereses que la contrariarían.

En 1996 en el marco del proceso de autonomización política de la ciudad de Buenos Aires se sancionó la Constitución porteña, cuyo artículo 31 le otorga a la radicación el estatus de derecho constitucional. Esto quiere decir que en su etapa autónoma la ciudad toma y refuerza

–bajo la lógica de los derechos– la radicación como eje de las políticas estatales de vivienda, no así en garantizar que estos derechos se cumplan en la escala que se amerita.

El artículo 31 de la nueva constitución es la base de una nueva normativa impulsada por las organizaciones villeras –la ley 148– sancionada en 1998 por la legislatura porteña, que establece la *Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios (NHT)*, y esboza para la radicación de las villas y NHT un plan de urbanización a cumplir en un plazo de cinco años, y la conformación para esta tarea de espacios intragubernamentales y de participación de las organizaciones villeras en las decisiones de gestión urbana a partir de la creación de una Comisión Coordinadora Participativa. A su vez, la ley 148 fue el marco legal de un nuevo Programa que reemplazó al anterior: *Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios* creado por el decreto 206/01.

En esta nueva etapa, en términos generales, se continúa con los objetivos y la propuesta de radicación para villas consignada en las normativas y programas anteriores, de hecho no se deroga la ordenanza 44.873/91 la cual continúa hasta la actualidad, reglamentando la urbanización: apertura de calles en continuidad con la traza de la ciudad, tamaño de lotes y calles. Sin embargo, se incorporan dos especificaciones no contempladas previamente: a) se establece un plazo máximo de cinco años para llevar a cabo el plan integral de radicación en villas. Esta indicación fue una exigencia de las organizaciones villeras fruto de reiterados incumplimientos de compromisos previos asumidos por el Estado local; y b) se incorporan nuevos actores para la definición, ejecución y seguimiento del plan integral de radicación. Por un lado, la Legislatura porteña se integra con siete legisladores que deben garantizar la representación de todos los Bloques Legislativos; y por otro, se redefinen los actores que asumirían la representación de las villas incorporando a la Federación de villas, núcleos y barrios marginados de la Ciudad de Buenos Aires (FEDEVI) y a un representante por cada villa o NHT (7).

Con este nuevo marco normativo, durante la gestión de De La Rúa-Olivera comenzaron a impulsarse determinados aspectos de la radicación que, luego se profundizarían durante la gestión de Ibarra-Teerman. En particular, se llevaron a cabo obras de infraestructura y apertura de calles. También comenzó a promoverse el mejoramiento y la construcción de viviendas individuales por autoconstrucción o mediante cooperativas de trabajo. A su vez se inició la construcción de tres complejos habitacionales para la relocalización *in situ* de las familias afectadas por aperturas de calles o construcción de equipamiento comunitario, dos de ellos ubicados en la Villa 1.11.14 y otro en la Villa 20, y se diseñaron proyectos de regularización dominial que contemplaban la posibilidad de conformar condominios y, así, poder regularizar lotes normalmente irregulares, pero que finalmente no lograron concretarse.

Durante la gestión de Ibarra-Teerman (2000-2007) se incrementa paulatinamente el presupuesto destinado al programa de radicación de villas aunque también, vale aclarar, se ha identificado una significativa subejecución presupuestaria en algunos años de este período (Cfr. ACIJ y COHRE, 2008). Se continúa con la instalación y ampliación de las obras de

infraestructura en la mayoría de las villas y con la apertura y pavimento de calles. A su vez, se refuerza la modalidad de ejecución de obras a través de cooperativas de trabajo conformadas por los propios residentes, éstas se multiplican y se expanden, principalmente a partir del año 2003. Finalmente, se destina una parte importante del presupuesto a la construcción de complejos habitacionales en tierras libres dentro del perímetro de las villas (8). A los construidos durante la gestión anterior, se suman en este período: 326 viviendas en Villa 3, 252 viviendas en NHT Zabaleta, 190 en Villa 17, 127 en Parque de La Victorias (viviendas destinadas a la ex Villa Dulce y Villa 20) y 450 en la Villa 1.11.14. Al igual que en período anteriores el grueso de las viviendas se destinó a familias afectadas por obras de infraestructura, trazado de calles, y a aquellas denominadas como “casos sociales” (9).

Junto con el avance de estas acciones que, en rigor, fueron a un ritmo muy lento y estuvieron lejos de concretar los objetivos previstos: “urbanizar todas las villas en un plazo de cinco años”, otras de las características que asumió este período fueron: a) las políticas de omisión hacia la mayoría de las villas más recientes, denominadas por el Estado local como *Nuevos Asentamientos Urbanos* (NAU) que han crecido y se han expandido vertiginosamente a lo largo de las últimas dos décadas; b) casos puntuales de “erradicación” de villas para el desarrollo proyectos inmobiliarios, culturales, construcciones viales y espacios públicos (10); y c) indefinición del futuro de algunas villas principalmente de aquellas asentadas en el corredor norte de la ciudad cuya radicación y urbanización compite con otros intereses vinculados a emprendimientos inmobiliarios (11).

Como hemos mencionado, hasta 2007 el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) fue uno de los organismos estatales, en el ámbito local, más importantes en la ejecución de las intervenciones urbano habitacionales en las villas de la ciudad. Esta centralización de injerencias se modifica en el 2008, con el cambio de autoridades porteñas (12). A partir de este momento, se produce un desplazamiento de las históricas competencias del IVC sobre las villas y NHT hacia la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS) y la recientemente creada Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) (13). La intervención del IVC se ha limitado a las villas ubicadas en el sector norte mientras que a la CBAS se le transfirieron las tareas de urbanización de aquellas ubicadas en la zona sur donde se localizan el 80% de las villas de la ciudad. Por su parte, la UGIS focalizaría su intervención en tareas de atención inmediata ante situaciones de emergencia habitacional, y la CBSA –a través de su *Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR Hábitat)*– y el IVC intervendrían en obras de infraestructura y vivienda tendientes a la urbanización definitiva de estos barrios. Vale aclarar, que si bien formalmente se han diferenciado los ámbitos de injerencia de cada uno de estos organismos, en la práctica suelen superponerse y ser poco claros.

En el marco de esta dispersión de funciones entre diferentes organismos se continúan con los postulados de radicación y urbanización de villas pero, a mí entender, comienzan a enfatizarse algunos aspectos en detrimento de otros y se incorporan algunas variantes nuevas de intervención.

Si durante la gestión de Ibarra-Telerman, la propuesta de regularización dominial en villas había sido relegada, en el período actual vuelve a retomarse este eje bajo un viejo supuesto (sistematizados y ampliamente difundidos por De Soto, 1987): la regularización dominial, *per se*, tendría efectos beneficiosos en las condiciones de vida de la población y redundaría, automáticamente, en la mejora integral del hábitat de estos residentes devenidos en “dueños”. A su vez, esto se convertiría en un beneficio para la sociedad ya que a partir de la entrega de títulos de propiedad, el Estado podría desentenderse de estos espacios urbanos. Esta concepción fue expresada claramente por quien, hoy, es el titular de la UGIS:

(...) en la Villa 19 se logró estar presentes y hoy por hoy, estamos hablando con cada uno de los vecinos para ya ver cómo hacemos con el manejo de las tierras, ya para entregarles las tierras y, de esta manera, que el vecino sienta: “Yo soy dueño de esto”. Y una vez que uno es dueño, se siente con la necesidad, también, de mejorarse. Vos, cuando estás en tu casa... cuando alquilás, no..., pero cuando sos dueño, seguramente tenés ganas de refaccionarla, ponerla más linda, invertir. Bueno, eso es lo que se está logrando. Obviamente, empezamos en una villa chiquita, como la 19. Vamos por Piletones; se va a empezar a hacer en la 1.11.14. [Entrevista realizada por María Paula Yacovino y Natalia Jauri el 8/9/2010].

La verdad, llega un punto en el que es imposible que el Estado siga manteniendo, es decir, sea efectivo manteniendo todo. No va a haber recursos porque aparte sigue llegando gente. Es imposible que el Estado siga haciéndose cargo de todo [Entrevista realizada por María Paula Yacovino y Natalia Jauri el 8/9/2010].

Al consultarle al funcionario sobre cómo se llevaría a cabo la regularización, su respuesta nos remite a la propuesta elaborada a fines de los noventa sobre la regularización dominial de parcelas en condominios pero que, en su momento, quedó relegada, en parte, por las dificultades que presentaba su implementación, entre éstas: la densificación poblacional y habitacional, el aumento de piezas de inquilinatos de gran precariedad y con altos niveles de hacinamiento, el despliegue del comercio informal, y las grandes heterogeneidades y desigualdades habitacionales en estos espacios urbanos. Habrá que analizar, posteriormente, si estas dificultades logran canalizarse y de qué manera.

(...) tiene que haber excepciones al código urbano. Entonces, se tienen que poner de acuerdo a lo mejor, entre tres vecinos, para armar y llegar a lo que permite el código urbano, se está armando como un condominio, creo que se llama condominio (...). La idea es entregar la primera escritura en noviembre. Eso sería un golpe de efecto muy interesante, es como decir: “realmente empezamos a trabajar”.

Por otra parte, una de las variantes de intervención que se enfatiza y se despliega, durante este período, es la mejora de fachadas de las viviendas autoconstruidas y de los espacios públicos preexistentes en villas.

Un caso muy interesante es la Villa 19 en el INTA (...) se pintaron varios frentes. Y vos decís: “¿Para qué, gente que no tiene una cloaca, dice que quiere una placita o un frente de una vivienda?”. Porque eso le da... A la gente le gusta estar mejor. Le gusta

ver algo lindo. Por más que no sea una cloaca, que es lo ideal, que tenga la cloaca y además esté lindo, pero también le gusta ver algo lindo, porque la gente está cansada de ver tanta miseria. Digamos... a la gente no le gusta, a nadie le gusta vivir en la miseria (...) a los que viven en la miseria, tampoco les gusta (...) [Entrevista a funcionario de la UGIS, 8/9/2010].

Lo que en su momento, a fines de la década de los 80 y principios de los 90, fue una modalidad de intervención en el barrio de La Boca, a la cual Lacarrieu (1993) denominó “fachadismo”, hoy pareciera reproducirse en otros espacios urbanos. Es decir, el Estado interviene, en este caso el *Prosur Hábitat*, pincelando las fachadas “frentistas” –aquellas que pueden visualizarse desde avenidas, autopistas o calles circundantes a las villas– con colores contrastantes y saturados conservando en su interior la precariedad que caracteriza a este tipo de hábitat. Esta modalidad se ha extendido a otros tipos de equipamientos públicos que, en general, pueden vislumbrarse desde “el afuera”. Como señalaba una funcionaria de la CBAS “un tema fundamental del Prosur Hábitat es la percepción que tiene el resto de la ciudad sobre lo que se está haciendo en las villas, es decir, ¿cuál es la repercusión que esto tiene hacia afuera?”.

Por tanto, consideramos que durante esta nueva gestión de gobierno, en el ámbito de la ciudad, el eje de la radicación y urbanización en villas se ha estado puesto en: por un lado, la intervención en el espacio público y equipamiento comunitario priorizando el maquillaje o la “lavada de cara” de estos espacios; y por otro, en la elaboración de proyectos de regularización dominial de lotes y viviendas que, en una etapa posterior, habría que evaluar sus resultados y efectiva implementación (14). Respecto a las continuidades en relación con las gestiones previas: por un lado, se prosigue con la extensión de infraestructura y la atención a situaciones de emergencia que resulta del estado deficitario de los servicios públicos en villas; por otro, permanece la política de erradicación y/o omisión hacia los llamados Nuevos Asentamientos Urbanos.

Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo hemos podido observar las políticas (erráticas) hacia villas porteñas en el transcurso de los últimos cincuenta años.

La política erradicadora ni cuantitativamente ni cualitativamente logró los objetivos propuestos. Durante la implementación del Plan PEVE, entre 1966 y 1976, se construyó la mayor cantidad de soluciones habitacionales, predominantemente bajo la modalidad de grandes conjuntos urbanos; sin embargo, las soluciones estuvieron lejos tanto de los objetivos enunciados como de la demanda habitacional que se necesitaba atender. Asimismo, muchas investigaciones (15) han comprobado que gran parte de las viviendas ofrecidas durante este período no ha sido una respuesta adecuada, ya que se han detectado una serie de problemas en estos complejos, tales como: el prematuro deterioro material, un diseño arquitectónico que dificulta la gestión del hábitat, altos niveles de conflictividad interna, bajos niveles de organización colectiva, segregación socio espacial, entre otros. Es decir, debido a una serie de elementos que no han sido contemplados en el diseño e implantación de esta política, las viviendas ofrecidas se han

convertido en un hábitat insatisfactorio para sus residentes y alejado de las necesidades de sus habitantes.

La política de radicación, como respuesta hegemónica a la problemática de las villas en la ciudad desde 1983, tampoco ha logrado cumplir con sus objetivos propuestos en sus casi treinta años de implementación. Como hemos visto, durante todo este tiempo se han realizado obras de infraestructura, pavimentación y apertura de calles, construcción de vivienda colectiva e individual nueva y equipamiento comunitario. Sin embargo, los avances fueron exiguos con la desventaja que, a medida que va transcurriendo el tiempo, la villas se densifican a un ritmo vertiginoso lo que ocasiona: por un lado, la poca factibilidad de implementar las propuestas de urbanización elaboradas, ya que estas fueron diseñadas para cada villa teniendo en cuenta una determinada cantidad de población en un determinado tiempo; por otro, la distancia cada vez más significativa e insalvable entre los avances estatales en materia de hábitat en villas y la demanda habitacional que se crea en éstas de forma continua e ininterrumpida. En relación con este último punto, si tomamos en consideración los datos provisorios del último censo nacional y otros relevamientos realizados en la ciudad de Buenos Aires (16), observamos que mientras el total de la población de la ciudad de Buenos Aires ha crecido sólo un 4.1% entre el período intercensal (2001-2010), algunas villas han crecido más de un 100% y otras rondan en porcentajes de crecimiento cercano. Cada diez años, aproximadamente, las villas duplican su población y esto viene sucediendo desde fines de la década de los 80. Actualmente, se estima que unas 200.000 personas residirían en éstas.

Por todo lo dicho, consideramos que: en primer lugar las políticas de radicación y urbanización de villas implementadas hasta el momento han tenido alcances variados aunque fundamentalmente insuficientes; en segundo lugar, éstas no operan sobre las causas del origen y crecimiento de los asentamientos precarios e informales, por el contrario son políticas *ex post* y, como las define Smolka (2002), son curativa y no preventivas.

En los últimos años la persistencia e, incluso, agravamiento de las restricciones en el acceso a la ciudad formal por parte de los sectores de menos recursos (17) juntamente con la ausencia de tierra disponible en las villas históricas de la ciudad ha generado tres tipos de fenómenos: a) la densificación y crecimiento en altura de las villas existentes; b) la conformación de nuevos asentamientos urbanos en espacios intersticiales de la ciudad, algunos de ellos localizados en lugares altamente insalubres, tales como bajo autopistas, a la vera de las vías del ferrocarril, etcétera; c) la propagación de un mercado inmobiliario informal de venta y alquiler de piezas y viviendas.

Respecto al mercado inmobiliario informal es destacable el crecimiento de la modalidad de alquileres de piezas de inquilinato, en espacios que suelen ser altamente insalubres. Hasta el momento, la población inquilina ha sido invisibilizada por las políticas de regularización y urbanización de villas. En varias oportunidades integrantes de los equipos técnicos del Instituto de Vivienda señalaban que la política que tiene el Programa respecto a los inquilinos es: "de los inquilinos se hacen cargo los dueños".

Por lo expuesto, consideramos (sin la pretensión de ser exhaustivos ni determinantes) que: en primer lugar, sería necesario adoptar políticas preventivas, que favorezcan el acceso a la ciudad formal por parte de los sectores de menos recursos; en segundo lugar, es necesario reactivar el programa de regularización y urbanización de villas a partir del incremento de recursos económicos y humanos para acelerar los tiempos y cobertura del programa; y por último, contemplar la incorporación de la población inquilina de las villas como población “beneficiaria”.

Notas

- (1) Estas ordenanzas señalaban que se debería promover el regreso de los habitantes a sus lugares de origen indicando que para ello el gobierno debería costear el traslado.
- (2) En 1956 se habían contabilizado unas 33.920 personas residiendo en 21 villas de la ciudad (Oszlak, 1991).
- (3) En 1958, se conforma la Federación de Villas y Barrios de Emergencia.
- (4) El Plan se formaliza con la sanción de la ley 17.605 de 1967.
- (5) Datos proporcionados por Yujnovsky (1984) y De La Torre (2008).
- (6) Movimiento de Villas y Barrios Carenciados ha sido una organización intervillas conformada en 1987.
- (7) Previo a la sanción de la ley 148, sólo se reconocía formalmente la participación de representantes del Movimiento de Villas y Barrios Carenciados.
- (8) Complejos habitacionales, tipo monoblocks, de mediana altura y densidad.
- (9) En general, las operatorias de adjudicación de viviendas en villas cuentan con un porcentaje de viviendas (que varía según la operatoria) “para ser destinadas a familias que no estado afectadas al y/ o por el programa de radicación y presentan problemáticas graves que afectan su calidad de vida” (IVC, 2005). Estas familias no deben –necesariamente– residir en la villa aunque –en teoría– sí deben presentar determinadas situaciones de emergencia habitacional, tales como: hacinamiento, discapacidad/enfermedad, inminente desalojo o siniestro. A lo largo de mi trabajo de campo, tanto delegados y residentes de villas como empleados del IVC me han manifestado el uso discrecional de esta categoría para adjudicar departamentos a familias que, a pesar de ser demandantes de vivienda no –necesariamente– cumplieran con todos los requisitos establecidos para ser categorizados como “caso social”.
- (10) Entre las erradicaciones efectuadas, podemos mencionar los casos de: Aldea Gay en Costanera Norte, un sector de la Villa Rodrigo Bueno en Costanera y una gran cantidad de *Nuevos Asentamientos* ubicados, la gran mayoría, en espacios intersticiales de la ciudad.
- (11) Particularmente nos referimos a la histórica Villa 31 y la Villa Rodrigo Bueno.
- (12) El 10 de diciembre de 2007 Macri asumió como Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires junto a su Vicejefa Michetti, por el período 2007-2011.
- (13) Unidad dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico de la ciudad, creada por Decreto nº 2075/07.
- (14) El énfasis puesto en este tipo de intervenciones en detrimento de otras, como por ejemplo la construcción de viviendas nuevas, precisa un financiamiento y gasto público significativamente menor. En este sentido, es notoria la reducción presupuestaria que ha sufrido el área de vivienda en la ciudad (Cfr. ACIJ, 2010).
- (15) Entre ellas: Yujnovsky, 1984; Cravino, 1997; Dunowicz, 2003; Gentilini, 2005; Bettanin, 2006; Girola, 2008.
- (16) Entre ellos: el Diagnóstico Institucional de la Sindicatura General de la Ciudad del año 2007 y los informes periódicos elaborados por la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad.
- (17) Cfr. Baer, 2009.

Bibliografía

ASOCIACIÓN Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y Centro por el Derecho a la Vivienda contra Desalojos (COHRE). “El IVC frente a las villas de la ciudad: poco derecho y mucha discrecionalidad”. Buenos Aires. 2008.

ASOCIACIÓN Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ). "Análisis del Proyecto de Presupuesto 2011 para el Área de Vivienda". Mimeo. 2010.

AZUELA, Antonio. *Visionarios y Pragmáticos. Una aproximación sociológica al Derecho Ambiental*. México. Fontamara/IISUNAM. 2006.

BAER, Luis. "El funcionamiento del mercado inmobiliario porteño y las mayores restricciones para acceder a la vivienda luego de la crisis de 2001/02". Buenos Aires. Serie Urbana, año 9, Nº 18. 2009. pp. 17-26.

BETTANIN, Cristina. "Habitar el barrio: rupturas y continuidades desde lo imaginario". Seminario Latinoamericano Teoría y Política sobre Asentamientos Informales. Buenos Aires. Universidad General Sarmiento, 8 y 9 de noviembre de 2006.

CARMAN, María. "Las fronteras de lo natural y las fronteras de lo humano". Ponencia presentada en las Terceras Jornadas de Investigadores en Antropología Social. Buenos Aires Instituto de Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, agosto de 2005.

CRAVINO, Ana. *Barrio Ejército de los Andes ("Fuerte Apache"): Evaluación crítica de una intervención urbana*. Buenos Aires. Universidad de Morón. Mimeo. 1997.

CRAVINO, María Cristina. *La política de radicación de villas. El caso de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Mimeo. 2000.

CRAVINO, María Cristina. *Entre el arraigo y el desalojo. La Villa 31 de Retiro - Derecho a la ciudad, capital inmobiliario y gestión urbana*. Buenos Aires. Universidad Nacional de General Sarmiento. 2009.

CUENYA, Beatriz y Falú, Ana. *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. Buenos Aires. Colección CEA-CBC. 1997.

DE LA TORRE, Lidia. *Buenos Aires: del conventillo a la villa miseria (1869-1989)*. Buenos Aires. Educa. 2008.

DE SOTO, Hernando. *El Otro Sendero. La Revolución Informal*. Buenos Aires. Editorial Sudamericana. 1987.

DUNOWICS, Renée. *El desempeño edilicio. La vida en los edificios en el tiempo*. Buenos Aires. Ediciones FADU. 2003.

GENTILLINI, Javier y otros. "Sustentabilidad del Hábitat Urbano en los Complejos Edilicios de Vivienda Social en la Ciudad de Buenos Aires- Procedimientos de Cooperación y Cogestión entre el Estado y la Sociedad Civil. Foro Social Mundial - Taller Derechos Humanos y Dignidad para un mundo justo e igualitario. Puerto Alegre. 30 de enero de 2005.

GIROLA, María Florencia. "Modernidad histórica, modernidad reciente: procesos urbanos en el área metropolitana de Buenos Aires: los casos del Conjunto Urbano Soldati y Nordelta". Tesis de doctorado en Antropología Social no publicada, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. 2008.

INSTITUTO de Vivienda de la Ciudad. "Documentos sobre operatoria de adjudicación de viviendas en la Villa 1-11-14". Ciudad de Buenos Aires. 2005.

LACARRIEU, Mónica. "Luchas por la apropiación del espacio y políticas de vivienda: el caso de los conventillos de La Boca". Tesis doctoral UBA. Mimeo.1993.

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

SINDICATURA General de la Ciudad. "Informe Especial UPE N° 3, Diagnóstico Institucional". Ciudad de Buenos Aires. 2007.

SMOLKA, Martín. "Regularización de la ocupación del suelo urbano: el problema que es parte de la solución, la solución que es parte del problema". En Fernandes Edesio y Alfonsin, Betania: *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Río de Janeiro. 2002.

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

YUJNOVSKY, Oscar. *Claves políticas del problema habitacional argentino*. Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano.1984.

NATALIA JAURI

Licenciada en Sociología (2005). Actualmente, es becaria doctoral del CONICET, doctoranda en Ciencias Sociales (Facultad de Ciencias Sociales-UBA). Integrante del proyecto UBACYT *Contradicciones entre la segregación socio-espacial y la exaltación cultural en la ciudad de Buenos Aires*, dirigido por la Dra. María Carman.