

: La construcción de legitimidad en barrios formales e informales: alcances y límites.

Belen Demoy y Nicolás Ferme.

Cita:

Belen Demoy y Nicolás Ferme (2013). : *La construcción de legitimidad en barrios formales e informales: alcances y límites*. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-038/97>

X Jornadas de Sociología de la UBA
20 años de pensar y repensar la sociología.
Nuevos desafíos académicos, científicos y políticos para el siglo XXI
1 al 6 de julio de 2013

Mesa: 6. La ciudad desde los márgenes: actores, conflictos y acceso a la ciudad

Eje: Resistencias y apropiaciones en y de la ciudad.

Título de la ponencia: La construcción de legitimidad en barrios formales e informales: alcances y límites.

Autores:

Demoy, Belén (Lic. en Trabajo Social UBA. Maestranda en Hábitat y pobreza urbana en América Latina FADU/FSOC - UBA. IIGG-UBA)

Ferme, Nicolás (Lic. en Ciencias Políticas UBA. Maestrando en Antropología Social IDAES-UNSAM. Becario CONICET del IIGG-UBA)

Resumen

Nuestra experiencia de trabajo en distintos barrios de la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires nos ha permitido observar que la legitimidad de ocupar un espacio urbano no se desprende directamente de su legalidad, y a la inversa. Por una parte, diversos barrios *informales* implementan distintas estrategias de lucha para ser tenidos en cuenta en la agenda pública con el fin de mejorar su situación habitacional. De este modo, muchos barrios han ganado visibilidad a partir de la presentación de proyectos de ley en la Legislatura de la Ciudad o de recurrir a la Justicia como vía para persuadir al Poder Ejecutivo para que cumpla con su obligación de garantizar el derecho a la vivienda adecuada.

Por su parte, la situación de los residentes de conjuntos habitacionales construidos por el propio Estado no logra alcanzar los niveles de formalización pretendidos. En numerosos casos, las relocalizaciones o reurbanizaciones *in situ* se llevan a cabo sin cumplir totalmente con los requisitos legales, reproduciendo grados de informalidad urbana.

En este trabajo nos proponemos analizar las tensiones existentes entre lo formal y lo informal y su correlato con lo legítimo a la luz de nuestra inserción en villas, asentamientos y conjuntos urbanos ubicados en Villa Soldati, Villa Lugano y Bajo Flores. Atravesaremos el estudio comparando el modo en que los habitantes de los diversos territorios se apropian de la Ciudad y pelean por una integración plena a ella. Las experiencias nos ilustrarán los conflictos urbanos padecidos por aquellos sectores más desfavorecidos, al mismo tiempo que pondrán en evidencia su capacidad organizativa y de producción colectiva para alcanzar mejores condiciones de vida.

Palabras clave: Legitimidad – formalidad/informalidad – apropiación de la Ciudad

INTRODUCCIÓN

El siguiente trabajo no pretende presentar una reflexión acabada sino más bien una problematización de algunas cuestiones que han surgido a partir de nuestra propia experiencia en campo. Lejos de tener pretensiones de científicidad, este artículo pretende contribuir a vislumbrar cómo determinadas problemáticas ligadas a diversas formas del hábitat popular han tenido una mejor receptibilidad por parte del Estado mientras otras no.

En ese sentido, comenzamos esta reflexión partiendo de considerar qué es lo legítimo. Consideramos que la noción de legitimidad puede ser separada de la de legalidad y, en esos términos, como parte una lucha simbólica por la definición, categorización y clasificación del mundo. Encomendamos a reflexionar, entonces, lo legítimo como parte de una lucha por el sentido –que lejos de ser voluntarista, implica todo un constructo histórico social que condiciona las formas de ver el mundo– que ha tenido diversas repercusiones en establecer los parámetros y modos de intervención de aquello que constituye el campo de la vivienda popular, en términos generales, y su relación con las políticas habitacionales que surgen desde el Estado.

Una vez presentado esto, pasamos a tensionar la relación entre la informalidad del hábitat y las pretensiones de legitimidad que allí emergen y batallan con los sentidos imperantes. En ese sentido, establecemos que las pretensiones de legitimidad de los asentamientos informales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires responden a un lento proceso de densificación organizativa que se remonta a fines de la década de 1950. Esto responde a un proceso de creación de instancias –a modo de soportes de enunciación– que los vecinos que conforman estos espacios urbanos se proyectan a la sociedad en busca de ser reconocidos como un barrio más de la ciudad. A su vez, estas pretensiones de legitimidad fueron reconocidas, al menos en parte, por los organismos que integran al Estado local en múltiples cristalizaciones institucionales y políticas habitacionales. No obstante, reconocemos que esos espacios de enunciación fueron facilitados por la interpelación a otros resortes estatales como la Legislatura y el Poder Judicial local y estos, a su vez, han tendido a garantizarles cierto reconocimiento como espacios de locución legítimos. Este complejo de tramas y trayectorias ha facilitado la cristalización de una correlación de fuerzas que ha permitido hacer un cambio de paradigma de la erradicación a la radicación *in situ*.

Sin embargo, es el segundo apartado de esta ponencia la que suscita mayores problemáticas. Allí nos enfrentamos a la acción estatal en la formalización de los espacios urbanos. Nos referimos a lo que sucede en los espacios, ahora formales, que hacen al acceso a la vivienda por parte de sectores populares. Si bien existe en la órbita local todo un rico entramado normativo que define aquello que es una vivienda “digna”, nos encontramos con una realidad diferente. Los conjuntos urbanos de esta década –e incluso aquellos que se remontan a los sesenta– destinados a sectores populares muestran una serie de irregularidades y obstáculos que no les permiten alcanzar la formalidad pretendida. Asuntos técnicos, burocráticos y legales impiden que sus residentes logren alcanzar la titulación de sus propiedades y generen una relación de dependencia frente al organismo local de vivienda en aquello que refiere al mantenimiento de las infraestructuras edilicias. Frente a los barrios legales, la atomización de las redes organizativas y la invisibilización que hace

la regularidad de los conjuntos urbanos tienden a desplazar a esos residentes de la arena pública. Sin soportes de enunciación, se encuentran por fuera de encarar una batalla por definir la legitimidad de sus demandas.

Este trabajo pretende entonces marcar las tensiones entre lo legal y lo legítimo, las paradojas que se presentan en relación con el hábitat popular. A modo de una reflexión sobre un conjunto de experiencias en campo, buscamos presentar esas cuestiones, verbalizarlas y someterlas a discusión.

¿QUÉ ES LO LEGÍTIMO?

Las tensiones entre habitantes de barrios formales e informales y el Estado local tienen lugar en un juego por alcanzar ciertos parámetros de legitimidad que no están establecidos *a priori*, ni de una vez para siempre. Entendemos que la legitimidad se construye históricamente, en una lucha por imponer criterios de nominación. Qué cosas se consideran legítimas y cuáles no resultan de una lucha simbólica por la nominación. Como cualquier otro acto de clasificación o categorización, la definición de aquello que es legítimo es un acto de dominación, el cual puede ser disputado como cualquier otro arbitrario social (Bourdieu, 1988). La gran problemática, es que no todos los actores sociales son reconocidos en una misma posición de enunciación para dar esa batalla. Frente a la afasia de los sectores populares, estos deben encontrar soporte de enunciación, encontrar rupturas del orden sensible que les permitan proyectarse a la sociedad como una parte más de un orden sensible que tiene a excluirlos por definición. Este es el escenario general que encontramos frente a las reivindicaciones relacionadas en torno al hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires.

A los efectos de analizar el problema planteado en este trabajo, nos parece importante aclarar que la legitimidad está siempre en pugna y que es producto de una lucha en un ámbito de correlación de fuerzas siempre conflictiva. Es en este sentido que, para iniciar, nos parece pertinente hablar de *lo* legítimo y no de *la* legitimidad. Esta distinción aparentemente sintáctica –traspaso de sustantivo a adjetivo– implica, en realidad, un cambio conceptual. Eduardo Grüner, por un lado, y Pablo Sztulwark, por el suyo, han trabajado esta distinción con conceptos diferentes (con “la cultura” y “lo cultural”, el primero; y con “el habitar” y “lo habitar”, el segundo): mientras que en la forma sustantiva ambos conceptos se plantean como objetos de investigación y de estudio, cuyo sujeto investigador se sitúa por fuera de él, la noción adjetiva no distingue división entre objeto y sujeto (Sztulwark, 2009). Nuestro problema de estudio se acerca fuertemente al campo de lo habitar ya que justamente las luchas por la pretensión de ser legítimos, ubica a los vecinos que residen en los conjuntos urbanos que tomamos de referencia para este trabajo, en una relación intrínseca a su ejercicio del habitar. En palabras de Sztulwark; “Si hacemos eje en *lo* habitar estamos ante una sustancia constituida en y por la lucha por el sentido. ¿Qué es lo habitar, entonces? Movimientos de territorialización y desterritorialización del espacio, estrategias de apropiación y subjetivación territorial”.

Lo antedicho nos ubica en un lugar que toma distancia de aquellas concepciones que emparentan lo legítimo a lo legal. Es decir, a aquellas concepciones que entienden que la legitimidad sólo tiene lugar en los espacios legales. Nuestra experiencia en los barrios populares de la Ciudad de Buenos Aires nos dice que más allá de la relación con el dominio de las tierras y las viviendas, y más allá de cualquier parámetro legal que quiera tenerse en cuenta (ciudadanos legales versus extranjeros sin documentos, por ejemplo), algunos sectores del hábitat informal han logrado legitimar gran parte de sus reclamos e incorporarlos a la agenda pública. De modo paradójicamente contrario, habitantes de barrios con pretensiones de formalidad no han podido legitimar sus necesidades ante los organismos públicos responsables de la política habitacional.

Partiendo de la base que lo legítimo resulta de un proceso de construcción históricosocial y que, al mismo tiempo, emerge de una lucha de poder simbólico por imponer formas de nominar el mundo, es indispensable comprender que es el Estado quien detenta el monopolio de la violencia legítima/simbólica y, por ende, es quien decide qué asuntos entran en consideración y cuáles no. Sin embargo, entendemos que en esta pugna por el sentido, las históricas luchas organizadas de los habitantes de villas y asentamientos precarios lograron alcanzar ciertas reivindicaciones de sus derechos relacionados al hábitat. Como veremos a continuación, el sostenido reclamo de los barrios informales logró institucionalizar su derecho a la radicación y formalización urbana al punto de que se sancionaron determinadas leyes y se crearon determinados programas habitacionales a su favor. En caso contrario, los residentes de los conjuntos urbanos de interés social parecen perder fuerza colectiva en el acto de acceder a una vivienda pretendidamente formal, ubicándolos en un lugar ilegítimo y no merecedor de reclamo o reivindicación alguna.

Retomando la frase de Sztulwark, cabe pensar si el cambio de hábitat –de uno informal a otro formal– implica alteraciones en la subjetivación territorial, diferenciando procesos de apropiación y de posicionamiento frente a la lucha por el acceso a la vivienda formal y definitiva.

LA LEGITIMIDAD DE LO INFORMAL

Existe una vasta literatura sobre la problemática de villas y asentamientos informales que dan cuenta de los procesos de lucha y reivindicación de derechos sociales y urbanos (Ratier, 1975, 1984; Cuenya, 1993, Cravino, 1998 entre otros). Tomando los aportes de Cravino (1998), entendemos los barrios informales como aquellos que: a) producen tramas urbanas muy irregulares, b) responden a la suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo c) las viviendas son siempre viviendas precarias; j) por último, aunque parezca obvio, los habitantes corresponden a sectores de bajos recursos, con incapacidad económica de acceder a una vivienda a través del mercado. Estos espacios de informalidad urbana, que llevan en su génesis la ilegalidad, han demostrado desde sus inicios la voluntad de legitimarse, es decir, de integrarse a la formalidad de la ciudad. Continuando con los aportes de Cravino (2009), las villas son barrios con pretensión de ser ‘barrios’ similares a los formales. En otras palabras, fragmentos de ciudad sin status de ciudad.

La historia de la organización villera demuestra una activa y sostenida lucha en pos de acceder a un hábitat saludable, formal y definitivo. Si hacemos un rápido repaso de estas iniciativas, encontramos que las primeras organizaciones institucionalizadas datan de 1958 con la creación de la Federación de villas y Barrios de Emergencia (Cravino, 1998). A partir de aquí los barrios informales se han organizado en comisiones vecinales que representaban a sus vecinos ante los funcionarios públicos. Según analiza Cuenya (1993), “la principal reivindicación y motivo de movilizaciones en este período fue la permanencia en los terrenos ocupados.” Luego, en 1972 se formó el Frente Villero de Liberación Nacional, al cual se le agregó más tarde el Movimiento Villero Peronista (Cravino, 1998). Las investigaciones de Cravino indican que este Frente reclamó la creación de un organismo estatal

específicamente dedicado a atender el problema villero, constituyéndose en el antecedente de las "mesas de trabajo" de la CMV –Comisión Municipal de la Vivienda– que en 1973 contemplaban las principales reivindicaciones de las villas. Según describe esta autora, las principales reivindicaciones en el período apuntaron a obtener mejoras de los barrios: expropiación de las tierras ocupadas por las villas; suspensión de desalojos y construcción de viviendas definitivas en los mismos lugares. El abril de 1987 nació el Movimiento de Villas y Barrios de Emergencia de Capital Federal (MVBC) (Cravino, 1998).

Este breve recorrido histórico da cuenta de las sucesivas instancias creadas por los vecinos de los barrios informales con el fin de legitimarse como actores en la lucha por el espacio urbano. Estos cincuenta años de presencia en la agenda pública ha logrado acceder a ciertos beneficios, que oscilan entre la permanencia en sus territorios evitando ser desalojados o erradicados, hasta la construcción de viviendas nuevas en el mismo predio que habitan.

A causa de varios factores estructurales, pero con gran peso de la presencia de las organizaciones villeras, desde la restitución de la democracia, el tinte político en materia habitacional ha sido el de radicar las villas *in situ*, regularizando dominiamente lo autoconstruido por los vecinos – al menos en aquello que los discursos que acompañan los programas afirma–, por un lado, y construyendo vivienda nueva, por otro. Un punto clave en el que la legitimidad de estos reclamos de los barrios informales alcanza estatuto legal es en el artículo 31 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires creada en 1996. Este artículo explicita en su segundo punto: “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 domini y catastral, con criterios de radicación definitiva.”

Dos años después, en 1998, la Legislatura porteña sanciona la Ley 148, la cual establece la atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios (NHTs), y esboza para la radicación de las villas y NHTs un plan de urbanización a cumplir en un plazo de cinco años, así como la conformación de espacios intragubernamentales con participación de las organizaciones villeras, a partir de la creación de una Comisión Coordinadora Participativa (Jauri, 2011).

Si bien estos alcances legales dan cuenta de ciertos triunfos por parte de los sectores más desfavorecidos de la Ciudad, en la práctica el Estado local no ha cumplido con los propósitos que plantea esta ley. Los magros resultados la política habitacional en curso motivó a varios referentes de las villas de la Ciudad a crear el espacio de “Villas Unidas por la Urbanización” que promovía la articulación y el diálogo permanente entre las distintas villas implicadas en la mencionada ley. Actualmente, esos mismos referentes villeros sumados a otros nuevos referentes pertenecientes a los denominados “Nuevos Asentamientos Urbanos” (NAUs)¹, han revitalizado el espacio de lucha por la urbanización definitiva a través del “Espacio de barrios y villas unidas por la Ley 148” en un intento de hacer valer la vigencia de la ley.

No obstante, los referentes pertenecientes a los NAUs debieron dar una toda una batalla en el orden simbólico para que estos sean reconocidos con un

¹ Para un desarrollo más extenso de la emergencia de esta categoría véase Lekerman, 2005; Defensoría del Pueblo, 2006; Rodríguez, 2008; Szajnberg, 2009; Paiva 2009, 2011; Carman, 2005, 2011b, Jauri y Yacovino, 2011.

status similar al de las villas históricas de la Ciudad de Buenos Aires. Frente a la imposición de una clasificación como *NAUs*, el Estado local tendió a darles un tratamiento diferenciado, preconizando las políticas de erradicación por sobre las de radicación. No fue sino a través de la interpelación al Poder Judicial que cierto reconocimiento como villas les fue otorgado. Esto se debe fundamentalmente a que el Estado no produjo una clasificación de orden legal, sino meramente política, la cual es desconocida por ese aparato estatal. Vemos entonces la importancia que toman los soportes judiciales en una estrategia de proyección a la sociedad.

En este contexto normativo al que asistimos desde el retorno de la democracia y, especialmente, desde la autonomización de la Ciudad y la legislación vigente, se asiste a un proceso de *juridificación* (Arqueros Mejica et al, 2013; Azuela, 2006) como estrategia de acceder a determinados recursos. Esto quiere decir que “las organizaciones villeras, apelando a la normativa vigente, han canalizado parte de sus reclamos por la urbanización de sus barrios a través de los Poderes Legislativo y Judicial..

Una de las expresiones máximas de este proceso se vincula a la acción del Juez Gallardo del Tribunal en lo Contencioso, Administrativo y Tributario N° 2 de la CABA a partir de la creación de la “Secretaría villera”². Este organismo *ad hoc* se ha creado con el propósito de conducir los procesos electorales de los referentes de villas incluidas en la Ley 148 en vistas a la urbanización. En palabras de la Jueza Liberatori³: “Se configura la Secretaría villera –de ‘barrios vulnerables’ como nos gusta decir a nosotros–; se inicia entre 2005, 2006 a raíz de la implementación de la Ley 148, y va a llevar adelante los procesos electorales para que se conforme la mesa de urbanización.”⁴

Estos procesos de intervención en distintas villas (Villa 20, Villa 31, Villa 1.11.14, Villa 21.24, Barrio Fátima/Villa 3, Los Piletos, Ramón Carrillo, Playón de Chacarita), judicializaron una práctica que se daba de hecho en los barrios informales.⁵ Con la intervención del Poder Judicial se dotó de legalidad a un sistema de organización villera.

Asimismo, los reclamos por la urbanización *in situ* de las villas han alcanzado los despachos de la Legislatura porteña con la presentación de numerosos proyectos de ley. El caso emblemático lo encarna la Villa 31 y 31 bis–Barrio Carlos Mugica– que logró la aprobación de la Ley 3343, aunque todavía está en debate el plan de ejecución de la urbanización.⁶ Actualmente, se encuentran en proceso de discusión en la Comisión de Vivienda de la Legislatura los proyectos de urbanización de los asentamientos Playón de Chacarita, La Carbonilla, Los Pinos, Saldías. Por su parte, el barrio Rodrigo Bueno cuenta con una sentencia irrevocable dictada por la Jueza Liberatori, en la cual ordenó

² Res. CM N° 66/2009.

³ La Dra. Elena Liberatori es la titular del Juzgado en lo Contencioso, Administrativo y Tributario N° 3 de la CABA.

⁴ Cita extraída de exposición oral de la Jueza Liberatori en la Jornada debate *Urbanización de asentamientos informales* organizada por la Universidad Nacional de General Sarmiento en diciembre de 2010.

⁵ Para mayor información de los procesos electorales en villas ver Expediente: “DI FILIPPO FACUNDO MARTIN CONTRA GCBA SOBRE AMPARO (ART. 14 CCABA)”, Expte. No 31699/0.

⁶ El proyecto fue presentado por el entonces diputado y presidente de la Comisión de Vivienda Facundo Di Filippo, con apoyo técnico del anteproyecto elaborado por el Arquitecto Javier Fernández Castro y su equipo.

al gobierno porteño a urbanizar la mencionada villa. Según la jueza, esta sentencia “El único naipe con el que están peleando los vecinos.”⁷

En la misma línea, observamos que para alcanzar una serie de mejoras de infraestructura o de servicios, una gran cantidad de barrios informales –como la Villa 31 y 31 bis, la Villa 1.11.14, la Villa 3/Fátima, la Villa Rodrigo Bueno, la Villa 21.24, y la Villa Los Pinos– recurrió al Poder Judicial con el objetivo de presentar recursos de amparo contra el Ejecutivo. A través de esta estrategia legal, muchos barrios informales han logrado mejorar su sistema de servicio cloacal, sus instalaciones eléctricas y el alumbrado público, entre otros beneficios.⁸

En este contexto, la vida y la organización en las villas y asentamientos han alcanzado niveles complejos de representación. Todos estos barrios presentan formas de organización de las cuales se sirven para obtener recursos o canalizar demandas al Estado local. Independientemente de las connotaciones negativas que puedan tener esos tejidos organizativos, podemos afirmar que se trata de soportes de enunciación que dotan de voz a sectores que han sido marginalizados de las disputas políticas. Incluso podemos llegar a reconocerlas como una parte fundamental en los procesos de implementación de las políticas locales, dado que esas organizaciones actúan como parte de un andamiaje burocrático, como engranajes de una para burocracia, que sin embargo se vuelve fundamental para la articulación con el Estado (Demoy y Ferme: en prensa).

Por un lado, la existencia de organismos públicos con el explícito objetivo de brindar asistencia a los barrios informales, como la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS), programas como el Buenos Aires Presente (BAP), o la propia Secretaría de Hábitat e Inclusión Social (SECHI), da cuenta de que el Estado los reconoce en tanto tales y ofrece una batería –escasa y de mala calidad– de políticas públicas para estos espacios.

Todas estas instancias de reivindicación de los derechos adquiridos por parte de los sectores populares dan cuenta de las conquistas realizadas. Más allá del nivel de alcance o de éxito, los *villeros* han logrado institucionalizar sus demandas en la agenda pública, haciendo de su tipología habitacional un ícono de la precariedad urbana. Han logrado desde el retorno de la democracia cristalizar una relación de fuerzas que ha llevado a un cambio de paradigma frente a la política de erradicación hacia una de radicación *in situ*. Han logrado que sus instituciones sean reconocidas por el Poder Judicial local y este les ha garantizado un lugar legítimo para proyectarse hacia la sociedad. Ha brindado de esta forma una cierta institucionalización de un andamiaje organizativo que hoy funciona a modo de soporte para su enunciación como una parte más de la ciudad. Si bien no hay garantías de cómo estos procesos puedan desenvolverse, existen espacios a partir de los cuales las organizaciones villeras pueden reconocerse y demandar al Estado un lugar bajo el sol.

LA ILEGITIMIDAD DE LO FORMAL

⁷ Cita extraída de exposición oral de la Jueza Liberatori en la Jornada debate Urbanización de asentamientos informales organizada por la Universidad Nacional de General Sarmiento en diciembre de 2010.

⁸ Cabe señalar que en muchos de los casos los recursos de amparo que presentaron los vecinos han sido acompañados por la organización política y social “Colectivo por la Igualdad”.

En el apartado anterior hemos recorrido la trayectoria de la población villera en su lucha por legitimar su reclamo de acceso a la ciudad, a la vivienda definitiva y a los servicios básicos; asimismo, hemos hecho referencia a las estrategias de las que se han servido estos sectores para canalizar sus reclamos.

Veremos aquí, entonces, lo que ha ocurrido con aquellos sectores populares que han logrado acceder a la “vivienda propia” a través de la acción del Estado local. Tomando de base los procesos de reivindicación a los que hemos aludido anteriormente, pondremos el foco ahora en las intervenciones concretas del GCBA en estos últimos años en materia de política habitacional. Este puntapié nos permitirá analizar el juego que se instala entre vecinos y gobierno de turno en una nueva lucha, esta vez, por la *formalización definitiva*.

Desde el retorno de la democracia en 1983, la política habitacional en la CABA asumió un modelo nuevo, muy diferente al implementado por la última dictadura militar. Mientras el gobierno de facto se caracterizó por llevar a cabo una política de erradicación masiva de villas, expulsando a los sectores más vulnerables al Conurbano bonaerense y otras zonas alejadas de la Ciudad, los sucesivos gobiernos democráticos optaron por una política de radicación de las villas. Como afirma Jauri (2011), “Respecto a las villas, 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.” Los argumentos que motivaron este giro político responden, en parte, a los costos altísimos que suponía la construcción de mega conjuntos habitacionales – característicos de los años 70–, visualizando que la regularización dominial de las viviendas autoconstruidas reduciría el costo presupuestario. Asimismo, la autora Cravino (2000) identifica que a comienzos del primer período constitucional en los 80 hubo un reconocimiento por parte del Estado de una reivindicación histórica del movimiento villero.

Esta nueva visión de la problemática llevó al GCBA a implementar una serie de programas que se extienden hasta la actualidad, compartiendo el espíritu de radicar a las poblaciones villeras en el propio territorio que ocupan. En 1984 se crea el Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (NHTs); en 1991 el Programa de Radicación de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal; y en 2001 el Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios. El objetivo de estos programas siempre fue el de integrar las villas a la ciudad a través de mejoras físicas, y de compatibilizar el espacio que ocupaban con las normas de edificación y planificación urbana (Jauri, 2011).

En 1996 se declara la autonomización política de la Ciudad de Buenos Aires y se sanciona la Constitución porteña. En su artículo 31 se especifica la radicación como derecho constitucional. Cabe señalar que este artículo es producto de la lucha impulsada por las organizaciones villeras, materializada en la mencionada Ley 148, sancionada en 1998 por la Legislatura porteña. Esta ley fue el marco legal del nuevo Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT) que aún continúa en competencia del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), con cambios en la denominación del programa de forma casi periódica.

En 2008 bajo el gobierno de Mauricio Macri se crearon dos organismos nuevos co-responsables –junto al IVC– de la política habitacional porteña: la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS) y la Unidad de Gestión e Intervención

Social (UGIS). Como afirma Jauri, “lo que se comenzará a incentivar es la regularización dominial de aquello previamente autoconstruido, reflatando este eje de la política de radicación bajo un viejo supuesto (fundamentado teórica e ideológicamente 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’.” Es en este contexto, entonces, que el GCBA delega las competencias de trabajo en las villas del sur de la ciudad a la CBAS y lo hace a través del Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (Prosur Hábitat).

El corte de esta política habitacional redundante en la pretensión de formalizar lo informal a partir de la regularización dominial. Tanto desde los programas más explícitos como el Prosur Hábitat, pasando por las urbanizaciones *in situ* del PRIT, hasta las relocalizaciones de las villas y asentamientos ubicados sobre la Cuenca Matanza Riachuelo, el objetivo está puesto en la inclusión de estos barrios a la traza urbana formal.

Sin embargo, nuestro trabajo de campo nos ha enfrentado a una serie de irregularidades y obstáculos de la gestión que impiden, de algún modo, alcanzar la formalidad pretendida. En primer lugar, numerosos conjuntos urbanos construidos en la última década comparten un problema de base: las obras se inician sin contar con los planos correspondientes aprobados y no cuentan con la subdivisión de mensura de la Dirección General de Obras y Catastro. A pesar de que los conjuntos están habitados hace varios años, algunos de ellos se encuentran todavía en construcción. De esto se desprende que ninguno de ellos cuenta con final de obra.

Estos aspectos que *a priori* parecieran un asunto técnico del campo arquitectónico, implican en realidad una serie de problemas para los vecinos que residen allí. Al no contar con la aprobación de planos y la subdivisión de mensura, no se puede dar inicio a la confección del Reglamento de Copropiedad y Administración que regula la vida consorcial propia de la tipología de propiedad horizontal. Además de privar a los habitantes de estos conjuntos de un reglamento claro sobre el funcionamiento de sus edificios y de los espacios comunes, la ausencia del Reglamento impide el trámite de escrituración de las unidades funcionales.

En segundo lugar, encontramos otra cuestión que hace a la legalidad de tenencia pero que no necesariamente se circunscribe a los nuevos conjuntos urbanos. Se trata de una situación que puede ser representada de forma emblemática en los Grandes Conjuntos Urbanos construidos desde de los sesenta hasta comienzos de los ochenta. Esta refiere a una inercia institucional dentro de lo que otrora fuera la Comisión Municipal de la Vivienda (actual IVC) frente a la confección de títulos de propiedad. Esto llevó a que las familias adjudicatarias llevaran varios años ocupando sus departamentos con una “tenencia precaria”. Esta situación legal reduce la autonomía de sus residentes en dos aspectos: por un lado, con la mera tenencia precaria los adjudicatarios no pueden vender ni alquilar sus departamentos por vías legales.

Si bien el objetivo y la responsabilidad del GCBA es garantizar el acceso a la vivienda a distintas poblaciones con dificultades habitacionales dentro de la trama informal, entendemos que la vivienda es una mercancía y como tal no se reduce a su valor de uso. Por otro lado pero en el mismo sentido, la figura de

“tenencia precaria” eterniza la dependencia hacia el IVC, organismo encargado de adjudicar y hacer entrega de las viviendas (Lekerman, 2010).

Esto nos permite afirmar que el Estado local tiene, a través de la implementación de sus políticas de vivienda –al menos aquellas relacionadas a la construcción de vivienda nueva para sectores populares– una tendencia a reproducir la informalidad aún bajo los preceptos de formalizar los espacios urbanos, como surge en el caso de la implementación de los programas de radicación de villas.

En tercer lugar, la generalizada mala calidad de las construcciones se traduce en una inagotable lista de reclamos de los nuevos residentes hacia el IVC. Al no ser dueños plenos de sus departamentos, los vecinos de estos conjuntos urbanos delegan la responsabilidad de llevar las cuestiones de mantenimiento de las infraestructuras edilicias al IVC. Sin embargo, este organismo se topa, a su vez, con otras limitaciones: en primer lugar, el presupuesto destinado a reparaciones del IVC es prácticamente nulo; en segundo término, aquellas edificaciones con fondos nacionales conllevan una puja por la responsabilidad de qué instancia de gobierno debería hacerse cargo de los arreglos; por último, la diversificación de la política habitacional entre los tres organismos mencionados anteriormente –IVC, CBAS y UGIS– genera un panorama difuso sobre las responsabilidades de cada uno en materia de reparaciones.

Este embrollo institucional se traduce en que ningún organismo asuma entera y responsablemente las competencias sobre esta cuestión. Si bien debemos reconocer que el IVC ha intervenido en mejoras y en equipamiento en algunos conjuntos producto del programa de radicación de villas, la idea que parece subyacer entre los funcionarios es que más allá de las penurias edilicias que puedan acontecer en la nueva vivienda, los vecinos se encontrarían en mejores condiciones materiales que su lugar de origen. Este argumento desentiende la dimensión simbólica de la vivienda en tanto hogar (Demoy et al, 2009; Demoy y Ferme, 2010, 2011) al mismo tiempo que subestima e ilegítima las demandas de los nuevos usuarios de vivienda social.

Este último punto nos remite a la tesis de Rancière sobre la división de lo sensible (2010). Según él:

“La distribución de los lugares y las funciones que define un orden policial depende tanto de la espontaneidad supuesta de las relaciones sociales como de la rigidez de las funciones estatales. La policía es primeramente un orden de los cuerpos que define las divisiones entre los modos del hacer, los modos del ser y los modos del decir, que hace que tales cuerpos sean asignados por su nombre a tal lugar y a tal tarea; es un orden de lo visible y lo decible que hace que tal actividad sea visible y que tal otra no lo sea, que tal palabra sea entendida como perteneciente al discurso y tal otra al ruido.” (p. 44-45)

En este sentido, pareciera ser que en la pugna por el sentido entre barrios *formalizados* y Estado local, este último –en su carácter desnudamente policial –se reservara su autoridad para dominar el orden, decidiendo qué parte tiene parte en el juego de la legitimación de los reclamos sociales.

Resulta paradójico que aquellos ciudadanos residentes en barrios “legales” vean reducida su capacidad de tener voz en la arena política. Podría pensarse en una situación extrema que, continuando en términos rancerianos, las partes que alcanzan la urbanización “formal” de sus territorios pierden, proporcionalmente, su *logos*, su capacidad de hacerse oír como una parte más de la sociedad en tanto interlocutor válido. Esto responde principalmente a la invisibilización que la formalización en Conjuntos Urbanos hace de los residentes y, por otro lado, su incapacidad de encontrar espacios comunes a

los cuales aglutinarse y demandar el Estado. En otros términos, en aquello que refiere a la correlación de fuerzas, el cambio de hábitat los ha atomizado frente a un entramado institucional que no considera legítimo las cuestiones que acaecen en el nuevo hábitat.

Todo lo mencionado hasta aquí hace referencia a que las pretensiones de formalidad que mantiene el Estado local encuentran un límite claro ante las pantanosas reglas de juego institucionales. La suerte que corren muchos conjuntos urbanos indica que acceder a una vivienda construida por el Estado, con patrones arquitectónicos adecuados, no garantiza el acceso a un hábitat formal pleno. Estas fisuras que presentamos anteriormente nos hablan de una “legalidad precaria” que somete a los residentes de conjuntos urbanos de interés social a una situación de invisibilización e ilegitimidad para cuestionar y presentar las problemáticas que hacen a su nuevo hábitat.

No obstante, si bien el Estado local tiende a invisibilizar las pretensiones de legitimidad en el marco de unos reclamos que tienden a ser atomizados, existen determinados resortes estatales que han podido capturados en pos de presentar una ruptura del orden sensible. A partir de espacios como la Legislatura o el Poder Judicial local, se han presentado reclamos –si bien débiles y transitorios– producto de una correlación de fuerzas puntuales y efímeras, que han contribuido a poner en agenda las cuestiones y dar voz en tanto *logos*, un lugar de enunciación a las problemáticas que atañen a la formalidad promovida por el Estado. Esta situación incluso ha llevado a que el Ejecutivo local diera ciertos márgenes de reconocimiento a esa problemática tras la sanción de las leyes N° 177/1999, 623/2001, 1686/2005, 2227/2006, 2560/2007, que llamaban a la intervención estatal tras declarar en emergencia habitacional y ambiental en los Grandes Conjuntos Urbanos, como por ejemplo, Piedrabuena y Soldati.

Incluso, el GCBA ha buscado aquí también acelerar los procesos de regularización dominial de esos conjuntos en pos de desarticular la obligación (económica y jurídica) en el mantenimiento de sus infraestructuras (3902/2011). Sin embargo, lejos de resolver las cuestiones de fondo, con esta acción, el Ejecutivo local busca desembarazarse de la responsabilidad jurídica en el mantenimiento del hábitat de esos vecinos de la Ciudad de Buenos Aires.

Sin embargo, aún cuando las correlaciones de fuerza son de lo más adversas, en las reuniones de la Comisión de Vivienda de la Ciudad de la Legislatura Porteña, presidida por el partido oficial, los vecinos de distintos barrios *formalizados* se presentan de forma cotidiana para hacerse oír por las problemáticas que han incurrido con la relocalización. Aún cuando se tiende a considerar como ilegítimos esos reclamos, sujetos que se verbalizan y se proyectan a la sociedad a partir de determinados espacios institucionales sin éxito, no hay que olvidar que las posiciones no son únicas y definitivas.

PARA SEGUIR PENSANDO

En este trabajo pretendimos dar cuenta de algunas reflexiones que circulan en nuestro cotidiano trabajo de campo, tanto en villas como en conjuntos urbanos de interés social. Los anclajes territoriales dan cuenta de una subjetividad que se construye en una relación policial con el Estado (Ranciére, 2010). La paradoja que desarrollamos acerca de la legitimidad de los barrios informales frente a la ilegitimidad producto de la invisibilización a la que se somete a los barrios formalizados por el Estado local responde al contexto de un Estado contemporáneo débil, precario, sin capacidad de ser garante de la legalidad. A los efectos de comprender el contexto, resulta importante considerar que “el Estado no desaparece como cosa; se agota la capacidad que esa cosa tenía para instituir subjetividad y organizar pensamiento” (Lewkowicz, 2008). En este sentido puede entenderse cómo el propio estado formaliza *informalizando* (o deslegitimando).

A modo exploratorio, intentamos demostrar que la lucha por lo legítimo que se observa en la larga y sostenida trayectoria de las organizaciones villeras y continúa en el hábitat formal a partir del acceso a la vivienda definitiva facilitada por el Estado.

A partir de esta hipótesis, este trabajo pone de manifiesto nuestra perplejidad ante ciertos procesos de legitimación y des-legitimación, en los que puede leerse los modos en que el Estado reconoce la palabra en una de las partes (y que al legitimar sus derechos los somete a su distribución discrecional de las partes), y sólo reconoce ruido en la otra. Irónicamente, lo primero sucede en territorios informales según la ley que este mismo Estado establece, y lo segundo, en territorios formalizados a partir de la propia acción estatal. Es por esto mismo que entendemos que esta tensión tiene lugar en un contexto de Estado policial, según términos de Ranciére, ya que “la policía es, en su esencia, la ley, generalmente implícita, que define la parte o ausencia de parte de las partes” (2010).

Los objetivos propuestos resultan muy ambiciosos para ser alcanzados en esta ponencia. Por este motivo, reconocemos sus límites ya que creemos que esta investigación debe ser profundizada.

BIBLIOGRAFÍA

- Arqueros Mejica, S; Calderón, C; Jauri, N; Ramos, J; Vitale, P y Yacovino, M.P. (2013). "La justicia mirada desde las ciencias sociales a partir de su rol en las demandas colectivas de las villas de la ciudad", en Bercovich, L. y Maurino, G. (coord), *Los derechos sociales en la gran Buenos Aires. Algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*, pp. 155 a 172; ed. EUDEBA, Buenos Aires.
- Azuela, A. 2006 *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental* (México: IIS-UNAM).
- Benjamin, W. (1995) *Para una crítica de la violencia*. Buenos Aires: Editorial Leviatán.
- Bourdieu, P. (1988). *La Distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Madrid: Taurus.
- Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1996)
- Cravino, M. C. (1998) "Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo" en 1º Congreso virtual de Antropología y Arqueología.
- Cravino, M. C. (2000) "La política de radicación de villas. El caso de la Ciudad de Buenos Aires". Buenos Aires: mimeo.
- CUENYA, Beatriz (1993). *Programa de radicación e integración de Villas y Barrios Carenciados de la Capital Federal*. Municipalidad de Buenos Aires.
- Demoy, B., Dal Pozzo, M.L., Virasoro, V. (2009). "Habitar construyendo y construir habitando. Una experiencia del complejo urbano de la villa 1.11.14" en *Políticas Públicas. Conflictividad Social y Pobreza*, ISBN 978-987-22559-8-5, Bertolotto, María Isabel (compiladora, directora de la Carrera de Trabajo Social de la UBA), Buenos Aires: CEFOMAR Editora.
- Demoy, B., Ferme, N. (2010). "La (im)plasticidad de las viviendas sociales y su adaptación a partir de las estrategias de reproducción de sus residentes. Aproximaciones al Conjunto Urbano 'Sector Polideportivo Ex Villa 1.11.14' del Bajo Flores" en coautoría con N. Ferme. En: VI Jornadas de Sociología de la UNLP "Debates y perspectivas sobre Argentina y América Latina en el marco del Bicentenario. Reflexiones desde las Ciencias Sociales", ISBN 978-950-34-0693-9, La Plata, UNLP.
- Demoy, B., Ferme, N. (2011). "La problemática de las viviendas de interés social, la apropiación simbólica del espacio y el derecho a la ciudad. Un estudio exploratorio sobre el impacto de las políticas de vivienda de la CABA y la vida urbana en el Conjunto Urbano Sector Polideportivo de la "ex villa 1-11-14" en *Construyendo la investigación social. Artículos seleccionados de las V Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani*, ISBN 978-987-1543-72-4, Diego Domínguez, Gerardo Halperin, Gabriela Rodríguez, Sergio Tonkonoff (Compiladores), Buenos Aires, CLACSO, Instituto de Investigaciones Gino Germani/ UBA.
- Demoy, B. y Ferme, N. (en prensa) "¿Clientelismo político, inscripción territorial o para-burocracia? Una etnografía sobre el barrio informal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires" en *Revista Debate Público*.

- Grüner, E. (1996) *Un género culpable: la práctica del ensayo. Entredichos, preferencias e intromisiones*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Jauri, N. (2011) *La política de radicación de villas en la Ciudad de Buenos Aires y la experiencia de los residentes de la villa del Bajo Flores frente a los procesos de relocalización in situ*. Trabajo de tesis de Maestría en Políticas Sociales, UBA. Buenos Aires.
- Lekerman, V. (2010) "Formas de habitar en una villa de emergencia: redes de relaciones y prácticas de urbanización" en *Revista Kula*, N° 2.
- Lewkowicz, I. (2008) *Pensar sin estado: La subjetividad en la era de la fluidez*. Buenos Aires: Paidós.
- Rancière, J. (2010) *El desacuerdo: Política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva visión.
- Ratier, H. (1975) *Villeros y villas miseria*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Sztulwark, P. (2009) *Ficciones de lo habitar*. Buenos Aires: Nobuko.