

V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2009.

La ley y la trama: Villas y políticas públicas en la Ciudad. Apuntes sobre la trayectoria del programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos habitacionales transitorios.

Vitale, Pablo.

Cita:

Vitale, Pablo (2009). *La ley y la trama: Villas y políticas públicas en la Ciudad. Apuntes sobre la trayectoria del programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos habitacionales transitorios*. V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-089/190>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/ezpV/vXq>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

5° Jornadas de Jóvenes Investigadores

Pablo Vitale / Área de Estudios Urbanos – IIGG – FSOC – UBA

pablovitaleba@hotmail.com

Eje problemático propuesto: 6. Espacio social, tiempo y territorio

La ley y la trama: Villas y política pública en la Ciudad. Apuntes sobre la trayectoria del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios

Resumen

La población de villas y asentamientos se duplicó en el último período intercensal, mientras que el total residente en la Ciudad de Buenos Aires disminuyó un 6%. Del censo de 2001 al presente algunas villas, como la 31-31 bis, registran un nuevo crecimiento cercano al 100%, pese a lo cual las políticas públicas destinadas a dar soluciones habitacionales a esta problemática siguen siendo erráticas e insuficientes.

En este trabajo nos dedicaremos a observar la brecha existente entre la legislación y las políticas hacia villas y asentamientos durante la última década, partiendo de considerar esa distancia entre normativa y operatoria una constante de la intervención estatal a partir de la reforma del Estado que tuviera lugar en los años '90. Para eso se tomará como caso la evolución del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT), desde la sanción de su ley marco hasta su presente desmantelamiento por parte de la actual gestión del GCBA.

El PRIT se desarrolla como programa de aplicación de la Ley 148/98, planteándose como una “solución integral al problema social, habitacional y urbano en las Villas y NHT de la Ciudad” (Decreto N°206/01). Sin embargo, a ocho años de su creación poco se avanzó en los objetivos postulados, constituyendo un proceso expresivo de la política habitacional de la Ciudad hacia sus villas y su incongruencia con un marco jurídico que reconoce el derecho al espacio urbano.

Introducción

Las villas de la ciudad empezaron siendo objeto de políticas públicas con los primeros planes de erradicación de las dictaduras que se sucedieron desde 1955. Desde entonces, los planes estatales hacia las mismas fueron variando de la tolerancia hacia estas formas de vivienda popular, la generación de “sucedáneos” habitacionales que terminaron reproduciendo buena parte de esas condiciones de vida que pretendían subsanar (por caso, con los “núcleos habitacionales transitorios” –NHT–), o el abierto hostigamiento mediante diversos programas de relocalización o expulsión del entorno urbano de pobladores de villas.

Tras el momento más desarrollado de la política de desplazamiento de sectores populares de la ciudad, durante la última dictadura, con el retorno de la institucionalidad democrática se sucedieron planes impulsados por la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, que se proponían dar una respuesta diferente a la problemática. Así, se desarrollaron varios programas (que se consignarán más adelante), todos con el planteo común de radicar e integrar los entornos villeros como solución definitiva a situaciones que, con variantes, caracterizaron a una parte importante del hábitat popular desde los años '30.

Por otra parte, en 1994 se reforma la Constitución Nacional y se incorporan a su texto varios derechos y garantías, además de diversos pactos y tratados internacionales que ratifican así su rango constitucional. En el mismo sentido, y tras el reconocimiento de la autonomía porteña en esa reforma constitucional, en 1996 se sanciona la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). La Constitución local también incorpora a su texto concepciones muy avanzadas de reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales (DESC). En particular, en su artículo 31 se hace especial énfasis en el derecho a la vivienda y a la ciudad, incumbiendo particularmente a la situación de las villas y situaciones de emergencia habitacional.

Estos avances en la legislación se dan en el contexto de una profunda reforma del Estado en la Argentina y en Latinoamérica. Aunque no se abundará en las características y consecuencias de ese proceso, dada la profusa bibliografía existente al respecto (por sólo señalar algunos, con abordajes diversos: Bonnet, 2008; Rinesi, Nardacchione y Vommaro, 2007; Repetto, 2001; Filmus, 1999), es interesante observar esa aparente paradoja entre una serie de reconocimientos legales de aspiraciones sociales y el paralelo desmantelamiento de los mecanismos que las podrían hacer efectivas.

Las manifestaciones concretas de esos procesos se pueden observar, por ejemplo, en los programas destinados a las villas. En este trabajo se recorrerá el itinerario de los primeros planes de intervención, para llegar al proceso de una política pública desarrollada actualmente que tiene como objetivo manifiesto el dar “solución integral al problema social, habitacional y urbano en las Villas y NHT de la Ciudad” (Decreto N°206/01).

El caso seleccionado corresponde a una sugestiva expresión del hiato entre legislación y operatoria que fue (y es) común en las políticas destinadas a la satisfacción de derechos sociales. Este trabajo dará un primer paso sobre la cuestión al revisar la trayectoria del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (PRIT) – desde la sanción de su ley marco hasta su presente desmantelamiento por parte de la actual gestión del GCBA – y se presentarán, someramente y a manera de conclusión, un conjunto de líneas argumentales acerca de las razones sociales del devenir del programa y de la mencionada distancia entre ley y política pública. El desarrollo de esos planteos, de todas formas, será tema de futuras investigaciones.

Algunas premisas: urbanización, capitalismo y villas

Durante el último período intercensal, los únicos espacios de la ciudad que registran un incremento notorio en su población son las villas. El mercado inmobiliario informal creció en paralelo al *boom* del formal, pero con la importante diferencia de que el primero tiene como destino unívoco el uso habitacional, mientras que el segundo centra su desarrollo en su función de salvaguarda financiera (ver, con respecto al último, Baer, 2008).

La dinámica del mercado inmobiliario y el notable desfasaje entre vivienda producida y déficit habitacional se explica en el marco de procesos urbanos capitalistas en los que la vivienda tiene el rango – como todo producto del trabajo humano – de mercancía. Esto implica que a su peculiar asociación a las condiciones del suelo en el que se emplaza se agregue que su valor de cambio subsuma a su valor de uso.

Así se entiende que, según fuentes oficiales, en la Ciudad de Buenos Aires habitan unas 350 mil personas en situación de emergencia habitacional (12% del total de los habitantes del total de 2.995.805 habitantes –censo 2001 realizado por el INDEC)¹. Otros informes y diagnósticos llevan el número de personas que habita la ciudad en condiciones deficitarias tanto cuantitativa y cualitativamente, a cerca de 500.000².

¹http://www.buenosaires.gov.ar/areas/ivc/situacion_hab_caba.html - Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (GCBA) EAH 2006

² Diagnóstico de la Emergencia Habitacional. Convenio FADU/Ministerio de Derechos Humanos Y Sociales del Gobierno de

En ese sentido, es importante entender al espacio urbano como expresión de la estructura social, retomando los planteos que en los '70 hicieron diversos autores identificados entonces con la “nueva propuesta urbana”. Castells, Harvey o Topalov (entre otros) plantean, entonces, la necesidad de abordar la ciudad a partir de “estudiar su elaboración por los elementos del sistema económico, del sistema político y del sistema ideológico, así como por sus combinaciones y las prácticas sociales que derivan de ello” (Castells, 1979). Desde esta perspectiva, las modificaciones en la estructura socioeconómica adquieren correlatos en la trama urbana, al tiempo que ésta es el espacio en el que aquellas se desarrollan y su elemento co-constitutivo.

No será aquí que desarrollemos esta perspectiva, aunque lo que sigue tiene como premisas el encuadre propuesto y, por eso mismo, que no es posible entender el despliegue de las villas sino como parte inescindible de la dinámica urbana de la Ciudad de Buenos Aires, descartando toda explicación que las aborde como *anomalías* urbanas.

Sí será necesario precisar, al menos brevemente, el rol del Estado, también entendido como relación social, en su específica y fundamental función en los procesos urbanos. Baste, por el momento, señalar que las acciones estatales se entienden en el contexto más general de las expresiones espaciales propias del capitalismo, acentuadas en las últimas décadas, una de cuyas características más visibles en la ciudad es la segregación urbana, que afecta específicamente a los sectores populares. Por segregación urbana entendemos, entonces, un cierto tipo de configuración en el territorio por parte de los grupos y clases sociales con tendencia a la homogeneidad. Según Rodríguez y Di Virgilio (2007) la segregación urbana “alude a la expresión territorial que adquieren los patrones de localización de diferentes segmentos sociales de población – y sus actividades – como parte del proceso de producción de la ciudad”. Es decir que los grupos y clases sociales se organizan espacialmente en barrios, áreas, regiones, etc. con características socioeconómicas relativamente homogéneas, condición ésta relacionada con la dificultad de acceso al suelo urbano por parte de los sectores populares y su consecuente déficit habitacional.

Como explicara Marx, para el caso del suelo rural, y como desarrollaran posteriormente otros teóricos de la renta urbana, el principal mecanismo por el cual la segregación opera en las sociedades capitalistas es la estructura de rentas urbanas. El precio del suelo urbano es conceptualizado así como la capitalización de la renta. El origen de las rentas urbanas es diverso, tiene que ver con las condiciones naturales de constructibilidad del suelo, con su inserción en el conjunto urbano, con la accesibilidad, con el prestigio de los grupos sociales

que habitan la zona donde se encuentra, con la densidad de construcción que esté permitida en el mismo, etc.

Sin embargo, por obra u omisión el rol del Estado nunca es nulo y por ello también es necesario establecer el papel que cumple en el proceso de urbanización y, como consecuencia, qué relación tiene con el fenómeno de la segregación urbana y el desarrollo de las villas, en particular, y con las condiciones habitacionales de los sectores populares, en general. El Estado es el encargado de fijar “las reglas del juego” para el proceso de urbanización. La política estatal puede priorizar metas como la integración social o la acumulación (ambas funciones intrínsecas al Estado en el capitalismo), delineando así procesos de urbanización completamente diferentes.

Por un lado, el Estado interviene activamente en la “creación” de suelo urbano, ya que es el encargado de la extensión de la infraestructura básica del suelo que no puede ser encarada por ningún capital individual, por carecer de rentabilidad y exigir una inversión demasiado importante. No obstante, la inversión pública en infraestructura urbana o en equipamientos colectivos afecta la estructura de rentas urbanas, impulsando procesos de valorización muy importantes (Topalov, 1973). Esta *plusvalía* que se genera por acción estatal puede ser captada por el mismo Estado y reinvertida con fines redistribuidores, o por el contrario, puede habilitar a la completa apropiación de la misma por parte de privados, reforzando de esta manera la segregación urbana y la determinación de la estructura de rentas urbanas sobre la configuración espacial.

Por otro lado, la vivienda es un elemento fundamental para la reproducción social de la fuerza de trabajo que, en contextos de depreciación sustantiva del salario y de restricciones para el acceso al suelo urbano por parte de sectores populares – como los señalados –, implican la necesaria intervención del Estado para acortar la brecha producida por el “libre juego de la oferta y la demanda” en el sector de la vivienda (que de libre tiene poco; pensemos en el rol estatal en la habilitación de Puerto Madero para el desarrollo de emprendimientos inmobiliarios de lujo, por caso).

El Estado y las villas de la ciudad

El desarrollo de las villas de la ciudad³, entonces, es una de las soluciones habitacionales producidas socialmente para responder a las necesidades de reproducción de una parte de la

³ El concepto de *Villa Miseria* fue popularizado por Bernardo Verbitsky (1966); para remitirnos a su definición – en la que no nos detendremos – ver, entre otros, Cravino (2000, 2001, 2006) y Clichevsky (2003).

clase obrera que habita en la ciudad. Esta autoproducción de vivienda, sin embargo, no debería soslayar la observación de que es el Estado – local o nacional – el que, en la mayor parte de los casos, habilita la instalación inicial de población en sectores en los que se desarrollaron las actuales villas porteñas. Como ejemplos, están el Barrio Inmigrantes, base de lo que hoy es la Villa 31 de Retiro; el conjunto de casas precarias que dio origen a la Villa 20 a mediados de la década del '40 o los Núcleos de Vivienda Transitoria que se transformaron en “anexos” permanentes de villas que pretendían ser erradicadas. Pero repasemos, antes de llegar al presente, las diferentes intervenciones del Estado con respecto a las Villas

Antecedentes: entre la radicación y el desalojo (1955-1983)⁴

Formadas desde los años '30, las villas – como tales – serán objeto de política pública con los primeros planes de erradicación, hacia 1955: el gobierno de la autodenominada “Revolución Libertadora” proyecta el desalojo de las villas y la relocalización y readaptación social de sus pobladores – o la restitución a sus lugares de origen –. El “Plan de Emergencia”, llevado adelante por la Comisión Nacional de la Vivienda (CNV), desarrolló los primeros estudios por parte del Estado sobre las villas, contabilizando en la ciudad veintiuna con una población de 33.920 habitantes. Con fondos provenientes del Banco Hipotecario Nacional (BHN), se llegaron a construir varios complejos habitacionales (en Buenos Aires, La Matanza y Caseros) que serían destinados a la relocalización de villas en un lapso de siete años, alcanzando un total de 1500 viviendas afectadas a la Ciudad. Sin embargo, las villas siguieron creciendo – quizá a una escala levemente menguada por la intervención estatal – y las soluciones habitacionales presentadas resultaron deficitarias cuantitativa y cualitativamente. Este derrotero de desalojo, solución inadecuada y reproducción ampliada del déficit habitacional que se postula combatir será una constante de las políticas de erradicación destinadas a villas. En el período entre la mencionada dictadura y la que comienza en el '66, el gobierno de Frondizi – y el subsiguiente –, continúa con la operatoria precedente de construcción de viviendas e introduce a las políticas destinadas a villas un nuevo actor: los organismos financieros internacionales. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) financia, a nivel de la ciudad, algunos de los planes que serían implementados por la Municipalidad (MCBA) que, por contar con un Consejo Deliberante con representación de partidos afines a los

⁴ Lo que sigue tiene como fuentes distintos trabajos, fundamentalmente Yujnovsky (1984); también, Cravino (2006), Pastrana (1980), Zicardi (1984), Clichevsky (2003). Para aligerar la lectura se evitará consignar estas fuentes en el apartado que sigue, aunque se estará remitiendo a las mismas.

reclamos de pobladores de villas, fue generando una paulatina apertura hacia esas reivindicaciones. Es de destacar que por esta época se van fortaleciendo las organizaciones territoriales y se conforma la Federación de Villas. También en esta época se forma el exiguo “Comité ejecutivo para la sustitución gradual de villas de emergencia” (decr. 521/62) que, mediante contratistas, provee viviendas prefabricadas de metal conocidas como “medio caños” por su escasa dimensión y forma abovedada, destinadas a la relocalización de hogares. Obviamente esta medida no fue solución alguna para la problemática, lo que sumado a una creciente conflictividad social devino en una política asistencialista de provisión de servicios e infraestructuras mínimas en las villas. Hacia 1959, casi 40.000 personas vivían en 29 villas y para 1963, ascendían a 42.500 distribuidas en 33.

En ese contexto, y buscando una ampliación de su base social, el gobierno radical que asume desde 1963 se inicia abriendo el diálogo con el movimiento villero que se empieza a relacionar con otros sectores (CGT y partidos políticos). Pese a que a nivel municipal la relación entre el movimiento y la MCBA es conflictiva, se termina implementando con el inicial acuerdo de las organizaciones villeras el Plan Piloto de Erradicación de las Villas 5-6-18 del Pque. Alte. Brown (PPEV-PAB), orientado y financiado por el BID.

Poco después la dictadura encabezada por Onganía traería el desarrollo más acabado de la planificación expulsiva: el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE, ley 17.605/67). Implementado por el Ministerio de Bienestar Social (MBS), a través de las Secretarías de Asistencia y Promoción de la Comunidad (SEPAC) y de Vivienda (SEV), preveía dos instancias: la erradicación y el alojamiento provisorio, y la solución habitacional definitiva (MBS, 1968). Partiendo de un diagnóstico similar al de la dictadura del '55, el PEVE consideraba necesaria la “urbanización”, no de las villas sino de los villeros. Para esto se implementaban los NHTs, construidos con el objetivo – frustrado – de que no se convirtieran en viviendas definitivas, sino de tránsito hacia complejos habitacionales destinados a la población de villas. Lo que inicialmente estaba pensado como múltiples conjuntos de vivienda a corta escala y cercanos a los espacios a erradicar devino en los conocidos monobloques. Así, se mantuvo estable la población en las villas de la Capital mientras ascendía la del Gran Buenos Aires. La implementación del PEVE consolidó el acercamiento de las organizaciones villeras a otras que resistían el accionar de la dictadura, fundamentalmente la CGT de los Argentinos y el Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo. Asimismo, al interior de la recientemente creada Comisión Municipal de la Vivienda (CMV, en 1967) se generan afinidades con el movimiento villero, entre otros factores, a raíz de la común filiación peronista con parte de su equipo técnico. Durante el período posterior al

Onganiato, estas articulaciones de resistencia acompañarían el ascenso popular que caracteriza al período, con las consiguientes redefiniciones de políticas por parte de un gobierno debilitado.

El “tercer gobierno peronista” llega con una organización de las villas fuertemente identificada con el proyecto “nacional y popular” que aquel postulaba y con enormes expectativas con respecto al cumplimiento de sus reivindicaciones históricas. Sin embargo, el inicial impulso de una CMV vinculada a esos reclamos se ve limitado por el avance de la política de erradicación impulsada por el MBS a cargo de José López Rega, avalada por el propio Perón en 1974. Así, se erradican parcialmente la Villa 31 y Bajo Belgrano, entre otras. Pero el golpe más fuerte, como para el resto de los sectores populares, vendría con la dictadura iniciada en el '76. No nos detendremos en el período y su impacto sobre las villas, profusamente documentado en la bibliografía que refiere a la dictadura y en aquella que observa esta problemática específicamente (como ejemplos relevantes, además de los ya mencionados, se pueden señalar: Oszlak, 1991; Blaustein, 2001; Bellardi y De Paula, 1986). Durante esos años se produjo del desalojo compulsivo más drástico de la historia, expulsando a quienes vivían en villas a sus lugares de origen, conjuntos habitacionales o terrenos vacantes, con el denominador común de implicar la pérdida de centralidad y una brutalidad que por aquel entonces llegó a ser denunciada por sectores de la iglesia. Para 1981, según versiones oficiales, se habían desalojado casi 150.000 habitantes.

Queda para la historia la antológica frase del Comisario Guillermo Del Cioppo, titular de la CMV durante la última dictadura: “Hay que hacer un esfuerzo efectivo por mejorar el hábitat, las condiciones de salubridad e higiene de la ciudad. Concretamente, vivir en Buenos Aires no es para cualquiera sino para el que la merezca, para el que acepte las pautas de una vida comunitaria agradable y eficiente. Debemos tener una ciudad mejor para la mejor gente.” (...) “Se trató el problema de las villas en forma quirúrgica y en tiempo récord” (citado en Oszlak, 1991).

El cambio de paradigma: radicación e integración (1983-1996)⁵

Desde el retorno de la institucionalidad democrática las políticas formuladas y la discursividad estatal hacia las villas cambiaron drásticamente. Del paradigma erradicador predominante las décadas anteriores – con mayor o menor aprobación por parte de las organizaciones y comunidad villeras – se pasó a la formulación de programas que, casi invariablemente, partieron del reconocimiento, al menos formal, del derecho al espacio

⁵ A la bibliografía referida en la nota anterior, se agregan para este período los trabajos de Clarisa Martínez (2003, 2004).

urbano de quienes habitan estos territorios y de la necesidad de plantear políticas de radicación por sobre las de relocalización. En el contexto de transición democrática el irresuelto problema habitacional derivó en la renovada ampliación de la mayor parte de las villas desalojadas durante la dictadura, llegando a multiplicar por cuatro su población en poco más de los seis años de gobierno de Alfonsín.

La primera normativa con el mencionado horizonte de integración urbana data de 1984. La Ordenanza Municipal 39.753/84 establece el Programa de Radicación y Solución Integral de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios, a ser implementado por la CMV. A partir de entonces se suceden normas y operatorias que parten de asumir el rol activo del Estado en la provisión de una solución definitiva a la problemática de las villas, a partir de reconocer el derecho de sus pobladores a permanecer en el lugar. Así, se pueden mencionar durante el mismo período de gobierno radical el “Plan Piloto de Recuperación, Renovación e Integración Urbana de Villa 6”, que sería referencia de posteriores programas, planteando la integración física y social con el objetivo de asimilar las villas intervenidas a su entorno urbano inmediato.

El alcance del programa y plan mencionados fue exiguo. Se instalan como denominador común de las sucesivas políticas hacia villas el considerar como interlocutor y parte a las organizaciones comunitarias, el reconocimiento – al menos parcial – de la trama autoconstruida por los pobladores, así como la necesidad de articular los espacios villeros al entorno urbano que co-constituyen. Pero también se evidencian dificultades que se repetirán hasta el presente, vinculadas a la necesaria complejidad de las operatorias, por un lado, y, por otro, a la problemática regularización dominial del suelo urbano en el que se emplazan las villas.

Durante los años siguientes, con Carlos Menem en la presidencia y sus designados intendentes, se multiplican las instancias de intervención estatal sobre la problemática de las villas. A fines de 1989 se firma un acta compromiso entre el municipio, a cargo de Grosso, y las organizaciones villeras, lo que prologa una serie de medidas que hacen eje en la regularización dominial, en consonancia con las recomendaciones de los organismos financieros (y buena parte de los planteos, entonces en boga, como los de De Soto, 1987). Esa política se inicia con el Decreto 1001, de 1990, por el que el Estado Nacional plantea la transferencia de tierras e inmuebles a sus ocupantes. Esta línea de intervención se ratifica en la Ordenanza 44.873 (que incorpora a las villas como distrito de zonificación del Plan Urbano Ambiental) y la Ley 23.967 (que crea el Programa Arraigo, de cesión de tierras fiscales a provincias y municipios), ambas de 1991. Pero la transferencia se hace efectiva en muy pocos

casos y en condiciones que, con frecuencia, no hacen más que consolidar la precariedad en la tenencia (por ejemplo, en las operaciones a través entidades intermedias, como la mutual “Flor de Ceibo”, en villa 21-24).

También durante la primera mitad de la década del noventa se implementan varios programas que afectan a las villas, en consonancia con los precedentes analizados. El “Plan de Radicación de Villas y Barrios carenciados de Capital Federal” se crea durante la mencionada gestión del intendente Grosso, quien lo preside, e incluye como parte de la Mesa de Concertación que lo conduce al Movimiento de Villas y Barrios Carenciados (MVBC). Esta operatoria, como la que la sucede (el “Programa de Integración y Radicación de Villas y Barrios carenciados” – PNUD/MCBA, 1992–1993), presentan, entre otras, las mismas dificultades mencionadas para las del período anterior: una escala de intervención muy por debajo de la que presenta la problemática, trabas para la regularización dominial y complicaciones en la articulación institucional, administrativa e intergubernamental. Durante estos años se fue consolidando un movimiento villero reconocido por el Estado local y Nacional, pero con bajos grados de autonomía con respecto a la fuerza política gobernante; en relación a este proceso nace la Federación de Villas (FEDEVI), lo que implicó la ruptura del movimiento.

Síntesis 1: las erráticas políticas hacia villas

El paradigma del primer período analizado se caracteriza por plantear la erradicación de las villas, aunque con sustanciales diferencias en cuanto a la perspectiva propuesta para sus pobladores y el lugar que se le daba a los mismos en la operatoria. Con mayor participación y respeto por las organizaciones villeras, en unos casos, o con total desprecio hacia las mismas y la acción “civilizadora” como horizonte de otras, el denominador común del período era el propósito de generar un hábitat “normalizado” para los sectores populares; sin embargo, el color político del gobierno de turno no basta para caracterizar cuál de estas tendencias caracterizaría a la política dirigida a villas y asentamientos. La última dictadura militar, sin embargo, marca un punto de inflexión al llevar a cabo la más brutal y represiva política hacia estos territorios.

En gran medida, la respuesta generalizada durante el segundo período abordado es una respuesta a este último proceso. La radicación e integración urbana de las villas pasan a ser el postulado horizonte de planes y proyectos que, sin embargo, poco avanzan en la regularización dominial y la articulación territorial que se proponen formalmente.

El promisorio PRIT y su desgraciado devenir

Como se decía al inicio, en 1994 se reforma la Constitución Nacional, a partir de lo cual se incorporan al cuerpo de la misma numerosos tratados internacionales y se definen los alcances de la autonomización de la Ciudad de Buenos Aires. En 1996 se elige el primer Jefe de Gobierno porteño y se sanciona la Constitución de la CABA (CCABA) que, en su artículo 31, plantea que: “La Ciudad reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. // 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva (...)”. (CCABA, 1996).

Así, quedan establecidas como derecho constitucional porteño (y en correspondencia con la Constitución Nacional) la radicación y la integración de villas. Este artículo es la base de la Ley 148, sancionada en 1998 por la Legislatura de la CABA, que establece la “atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las villas y NHTs”⁶.

En ambas normas hubo determinantes relacionados a la problemática de las villas. En cuanto al artículo constitucional, el desalojo compulsivo de un sector de la Villa 31 por parte del entonces intendente Jorge Domínguez generó tal repudio y deslegitimación de la acción erradicadora que, según funcionarios del período, los estatuyentes fueron particularmente sensibles al reconocimiento del derecho a la consolidación en el lugar de los pobladores de villas (ver Blaustein, 2001). En cuanto a la ley 148, aun fragmentadas, las organizaciones villeras tuvieron una importante participación en el proceso de discusión, lo que se puede ver reflejado en el propio texto de la norma y en el lugar que se le da en la misma a las instancias territoriales.

La ley 148 (se anexa)

La ley incorpora, en previsión de frustradas experiencias anteriores, un plazo temporal de cinco años para su concreción. Asimismo, crea una Comisión Coordinadora Participativa

⁶ Existe otro precedente en 1997: el entonces intendente De La Rúa crea por decreto la Comisión Coordinación de Villas y Barrios Carenciados, como Organismo Fuera de Nivel, a cargo del arq. Héctor Carlos Ibáñez (Decreto 1.297/97). No se definen con claridad sus funciones y es suprimida con un nuevo decreto en 2000, durante la jefatura de Ibarra (Decreto 253/00).

(CCP) “para el diagnóstico, propuesta, planificación y seguimiento de la ejecución de las políticas sociales habitacionales a desarrollarse en el marco de la ley” (ley 148/98), conformada por integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales, y por representantes de las villas y NHTs.

La CCP tiene la función de “diseñar los lineamientos generales de un programa integral de radicación y transformación definitiva de las villas y NHTs”, contemplando: regularización dominial; urbanización integral e integración de los barrios al tejido social, urbano y cultural de la ciudad; desarrollo de políticas sociales activas e integrales; planificación participativa del presupuesto afectado; e incorporación, a través de metodologías autogestionarias, de los pobladores afectados al proceso de diagramación, administración y ejecución del programa (extractos de la ley).

Además se incluye la publicidad periódica de los avances relativos al cumplimiento de la ley, así como la implementación de todas las medidas necesarias para garantizar la concreción de sus postulados.

Con todo, las precauciones incorporadas al texto no evitaron la repetición de fallas en la intervención. La CCP no se llegó a constituir (AGCBA, 2004) y la inclusión de plazos poco ayudó a la urgencia de ejecución de la ley: recién en 2001 se crea la primera operatoria, el “Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas” (PRIT). En gran medida por esa dilación, se comienzan a sancionar leyes, decretos y resoluciones que aluden a problemáticas y villas particulares, que ya estaban contemplados en su generalidad en la ley 148⁷, lo que ratifica la legitimidad y legalidad de los reclamos de los pobladores pero dispersa las líneas de intervención y la ejecución de una respuesta integral.

El Programa

Durante su primer gobierno, Aníbal Ibarra firma la creación del PRIT invocando “la necesidad de llevar adelante un Programa que en forma específica tome a su cargo la solución integral del problema social, habitacional y urbano en las Villas y NHTs de la Ciudad de Buenos Aires, con sujeción a principios de integración social y participación de los sectores afectados” (Decreto 206/01). Los considerandos y artículos del decreto repiten, en gran parte

⁷ Por mencionar algunos casos – que no serán analizados en este trabajo –: Ley N° 403/00, crea el Programa de Planeamiento y Gestión Participativo de la Villa 1-11-14; Ley N° 1770/05, afecta polígonos a la urbanización de la Villa 20 y modifica Código de Planeamiento Urbano con respecto a terrenos afectados a la construcción de viviendas; Decreto N° 2136/06, Programa de recuperación de los terrenos de la Reserva Ecológica (afectando a la Villa Rodrigo Bueno); Decreto N° 274/07, Programa de Ayuda de Villa El Cartón y Villa Soldati/AU 7; Decreto N° 306/07, contratación del Servicio de Higiene Urbana en las Villas de emergencias identificadas como 3, 6, 15, 17, 19 y 20; Resolución N° 158/07, contratación del servicio público de higiene urbana en las villas de emergencia identificadas como 3-6-15-17-19 y 20. En estos días también se encuentra en tratamiento una ley específica para la urbanización de la Villa 31-31bis.

los fundamentos de la ley 148, coincidentes con los lineamientos que caracterizaron la política pública hacia villas en las últimas dos décadas (analizadas en los apartados anteriores). Sin embargo, se soslayan algunas de las herramientas que se introducían en la ley aludida y se omiten precisiones que no tardarían en afectar la ejecución del programa.

En 2002 el PRIT es transferido a la órbita de la CMV y las obras realizadas corresponden en casi todos los casos a mantenimiento, servicios e infraestructura, destinando una parte sustantivamente menor del presupuesto a la construcción de viviendas. Este tipo de intervenciones son las que caracterizarán al programa, relegando los objetivos originales de la ley que le da origen.

Este organismo – la CMV – será el encargado, desde entonces y hasta la última gestión del GCBA, de las políticas habitacionales y de infraestructura orientadas a villas y NHTs⁸, inclusive en lo atinente a las instancias de representación barrial.

Hacia 2003 el PRIT se presentaba como una operatoria de alcance bastante más limitado que lo postulado en la ley 148 o en el decreto que lo creara⁹. Lo que en el decreto se formulaba como atribuciones de “evaluación de alternativas, desarrollo de planes, proyectos y acciones, destinados a cumplir con los objetivos propuestos, en forma coordinada entre los organismos de gobierno integrantes de esta unidad y los distintos sectores de la población afectada” (Decreto 206/01), se limitó en la práctica – al menos inicial – a la coordinación de la intervención de algunas áreas de gobierno.

A fines de 2003, la CMV fue sustituida por el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), que tendría entre sus atribuciones “planificar la urbanización de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios” (ley 1.251/03). Este cambio habilitó una jerarquización del PRIT por parte del IVC, aunque fundamentalmente en torno a obras de esponjamiento, apertura de calle, infraestructura y servicios, algunos dispositivos asistenciales y, muy en menor medida, la construcción de vivienda nueva (generalmente para la relocalización de hogares que se encontraban sobre la traza de calles habilitadas por el propio programa).

En un informe de 2004 la Auditoría General de la Ciudad releva las intervenciones del PRIT y destaca que se observan solamente trabajos relativos tareas de albañilería, herrería,

⁸ Aunque, vale aclarar, en gestiones anteriores a la actual se había dado intervención a la Corporación Buenos Aires Sur – Sociedad Estatal (CBAS) en la construcción de viviendas de relocalización en el lugar de villas del sur de la ciudad.

⁹ “La problemática del Programa es la de llevar adelante la Coordinación de la acción de gobierno con el fin de lograr la solución integral del problema social, habitacional y urbano de los habitantes de las Villas y NHTs de la Ciudad de Buenos Aires. Para lograr el objetivo, esta Coordinación mantiene reuniones con los representantes de las distintas áreas de Gobierno involucradas, según la problemática que se deba abordar, y los representantes legítimos de las Villas, quienes, conocedores de las distintas carencias y problemas de los habitantes, exponen ante los representantes del GCBA aportando también las distintas opciones para lograr la solución de los diversos temas. El Gobierno por su parte arbitra los medios necesarios, dentro de sus posibilidades y dando cumplimiento a normativas vigentes, para que, a través de las distintas Secretarías se pueda satisfacer lo demandado. De esta manera se aprovechan al máximo las posibilidades que brinda cada Secretaría al trabajar en conjunto (...)” (Descripción del Servicio Público Año 2003 – Presupuesto 2003, consignado en AGCBA, 2004).

instalaciones sanitarias e iluminación, corredores de acceso a las viviendas, asfaltado, red cloacal y lugares de recreación¹⁰. Sobre los mismos evalúan que “todos estos trabajos están realizados correctamente, pero sin las terminaciones que determinarían la característica de una ‘obra completa’. (...) Si se entiende a estos trabajos como mejoras en la infraestructura de los predios, debería dejarse asentado que las mismas fueron efectuadas con carácter de ‘obras transitorias’”. (AGCBA, 2004).

En los años siguientes, el lugar del PRIT dentro del IVC se iría ampliando, como se puede ver también en las asignaciones presupuestarias¹¹. Entre 2006 y 2008, el programa recibe la mayor partida del IVC, rondando del 40% del crédito total correspondiente al organismo. De todas formas, teniendo en cuenta el crecimiento de villas y asentamientos registrado en los últimos años (por caso, las Villas 20 y 31 actualmente duplican la población registrada en el censo de 2001) y la postergación histórica de este tipo de enclaves de vivienda informal, la asignación está lejos de la escala del problema habitacional de esos barrios.

Más allá del deficitario funcionamiento del IVC (profusamente relevado en varios informes de la AGCBA y en ACIJ y COHRE, 2008), la política del GCBA en materia habitacional continúa siendo errática y, aunque registra un aumento desde 2005 afectado a ese rubro, es tendencialmente decreciente la asignación presupuestaria en términos reales (Di Filippo, 2009).

A partir de 2007 se registra una disminución de la asignación presupuestaria a vivienda, que se va a profundizar con la actual gestión del GCBA. En forma más ostensible, este cambio se registra en el PRIT.

¹⁰ El relevamiento se efectuó en las villas N° 3, 6, 17, 19, 21-24, 31, 31 bis, Calaza (Soldati) y Calacita.

¹¹ “Para llevar a cabo el Plan de Urbanización, se utilizan como instrumentos los siguientes programas:

- **Programa de Apertura de calles y Liberación de Tierras.** Las trazas sujetas a apertura se encuentran en su mayoría ocupadas. Sus habitantes deben ser relocalizados por medio de programas alternativos de viviendas adecuados a las posibilidades de cada asentamiento, donde la tierra vacante es un instrumento fundamental para el avance de este programa. El mismo comprende la apertura de calles peatonales y vehiculares, la pavimentación, arbolado público y aceras.
- **Programa de Viviendas Colectivas.** La necesidad de efectuar relocalizaciones ya sea por apertura de calles como por hacinamientos y alta densidad de los sectores afectados al programa de reordenamiento parcelario, genera la formulación de programas de viviendas colectivas de manera de compensar la secas de tierras. Para ello se realizan las tareas de: relevamiento y verificación de viviendas de familias inscriptas; análisis y estudio de las alternativas de intervención en función del universo de inscriptos, con miras a la adjudicación definitiva; estudio de variables concernientes a la composición familiar y unidades disponibles; consenso con la comunidad; estudio y selección de familias para la posterior adjudicación.
- **Programa de Vivienda Individual.** Se aplica como proyectos aislados y/ o como conjuntos dependiendo de su utilización en el proceso de urbanización ya sea para el Programa Apertura de calles o el Programa de Reordenamiento Parcelario. La modalidad de construcción de este programa puede ser por autoconstrucción o por Cooperativa de trabajo.
- **Programa de Reordenamiento Parcelario.** Consiste en el fraccionamiento de los terrenos a partir del reordenamiento de la ocupación del suelo existente, tratando de preservar las construcciones actuales en buen estado y efectuando los movimientos internos necesarios a fin de lograr un tejido acorde con las normas vigentes. Este programa se desarrolla en etapas y se completa con la refacción ampliación o renovación total de las viviendas y su posterior regularización dominial.
- **Programa de Equipamiento Comunitario.** La dotación de equipamiento es un eslabón clave para la integración con los barrios periféricos. Del diagnóstico realizado y teniendo en cuenta la demanda efectuada por los representantes de los barrios se destinan áreas para el desarrollo de equipamiento educativo, de salud, deportivo, cultural y de esparcimiento” (AGCBA, 2009).

La política hacia las villas de la Ciudad entre 2008 y 2009

Hasta 2008, como decíamos, el PRIT centralizaba las intervenciones habitacionales y de infraestructura en villas y NHTs. Si bien el Ministerio de Desarrollo Social y la CBAS también intervienen sobre esos barrios, el lugar de sus políticas habitacionales es relativamente menor. Esa distribución de injerencias se modifica a partir del año pasado, con la creación de la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS) y el desplazamiento casi total de las competencias del IVC sobre villas y asentamientos.

Según el convenio de cooperación y asistencia firmado entre el Ministerio de Desarrollo Económico, el IVC y la CBAS (Resol. IVC 114/08), el Instituto “encomienda” la realización de tareas de urbanización de villas a la Corporación y de obras de emergencia a la UGIS (dependiente del mencionado Ministerio). Asimismo, el Poder Ejecutivo de la Ciudad envió un Proyecto de Ley a la Legislatura Porteña con el fin de realizar el traspaso de dichas obligaciones de modo definitivo, el cual se encuentra en tratamiento legislativo (ACIJ, 2009¹²).

En el marco de esta dispersión de competencias, el presupuesto del GCBA para el año 2009 reduce en algo más de la mitad -respecto al año pasado- las asignaciones destinadas a la ejecución de políticas habitacionales en villas. En el proyecto de presupuesto para este año, el GCBA destina un total de \$57.747.600 a las tres instancias encargadas de políticas urbanas hacia las villas (PRIT, UGIS, Corporación Sur).

Además de esta caída de partidas, el presupuesto se distribuye en proporciones iguales entre la UGIS, por un lado, y, por otro, CBAS y PRIT. La primera, sólo se ocupa de obras de mantenimiento y provisión de servicios públicos en las villas, por lo que la construcción de vivienda y soluciones urbanísticas para la problemática de villas y asentamientos recae enteramente en la CBAS (que además se encarga de otras tareas relativas a infraestructuras y mejoramiento barrial en general) y sobre el PRIT, que ve ajustado su presupuesto casi a su extinción. El citado informe de ACIJ (2009) concluye –y coincidimos–: “La caída de partidas asignadas para realizar tareas de urbanización y provisión de servicios públicos en las villas, en comparación a años anteriores es estrepitosa. Al año 2009 se proyecta destinar para las villas de la ciudad \$54.448.949 menos que en el 2008.”

Por otra parte, no hay en el proyecto de presupuesto, ni en la actualidad en documento alguno, claridad en cuanto a las políticas hacia las villas ni a las obras por realizar. A estos problemas se agrega que las villas ubicadas en el norte de la Ciudad (la Villa 31/31 bis y el Asentamiento

¹² Lo que sigue se basa en el informe de ACIJ consignado en esta cita.

Rodrigo Bueno ubicado al costado de la Reserva ecológica) se encuentran fuera del polígono de actuación de la CBAS y de la UGIS, quedando en la órbita del PRIT y su magrísimo presupuesto. Aunque a la ya complicada división formal de incumbencias hay que agregar que – en los hechos – la UGIS interviene en esta zona.

Como caso paradigmático, se puede señalar el de la Villa 31- 31 bis. Esta villa, señala ACIJ (2009): “no registrado partidas específicas para realización de obras (2005-2008)¹³, y tampoco tienen presupuesto para el 2009. Esto a pesar de que el Gobierno de la Ciudad se encuentra obligado por la Justicia local a implementar un plan de obras para resolver el riesgo sanitario¹⁴ de la villa 31 bis. En el marco de dicho expediente, en abril del 2008 el IVC presentó un plan de obras, aprobado y presupuestado por el directorio. Dichas obras no se han iniciado, y no se encuentran previstas las partidas presupuestarias para el 2009, lo que pone en duda el efectivo cumplimiento de la sentencia judicial.”

Síntesis 2: entre continuidades (reales) y rupturas (formales)

Se puede observar, una vez más, la incompatibilidad manifiesta entre la normativa aprobada (o que, al menos, no es modificada) y las políticas públicas. Como se señalaba, en la Ciudad los únicos barrios que crecieron en el período intercensal (1991-2001) fueron las villas, y todos los datos apuntan a que ese incremento es todavía mucho mayor los últimos años. El derecho a la vivienda está consagrado en la Argentina mediante artículos constitucionales y de tratados internacionales que se actualizan y profundizan en la normativa de la Ciudad. Sin embargo, se reduce la asignación presupuestaria destinada al cumplimiento del derecho a la vivienda digna de los grupos más vulnerables, se diluyen las competencias específicas de los entes gubernamentales (que ya resultaban enormemente deficitarios) y se profundiza una política errática con respecto a las villas de la Ciudad.

A manera de conclusión: algunas preguntas abiertas sobre las villas, la ley y sus tramas

Está claro, en base a lo analizado y a las premisas planteadas, que los programas destinados a villas estuvieron lejos de cumplir con las metas propuestas. Y a esto no escaparon ni los planes de erradicación ni los *integradores*. Pero también está clara la necesidad de trascender el mero relevamiento “lapidario” de intervenciones estatales tan flagrantemente deficitarias e indagar sus factores determinantes. En este sentido, nos limitamos a hacer foco en aquellos

¹³ Solo \$2.800 asignados a la villa 31 en el año 2006

¹⁴ “Asociación Civil Por La Igualdad Y La Justicia C/ Gcha S/ Amparo” (Expte. N° 21.045/2006), en trámite ante el Juzgado de 1° Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA N° 5 Sec. N° 10.

programas que parten del reconocimiento de los reclamos históricos de los pobladores de villas y NHTs, legitimados profusamente por la normativa vigente¹⁵.

Así, podemos plantear algunas líneas de indagación a desarrollar en próximos trabajos: por un lado, como se señalaba, las razones de la reiterada imposibilidad de concretar la tan mentada integración urbana de las villas (al menos en los territorios de mayor escala); por otro, analizar la distancia entre el reconocimiento y legitimación normativos con respecto a las aspiraciones sociales de quienes pueblan las villas y la sostenida reproducción de esas condiciones impugnadas en el papel.

Sobre la dificultad para integrar las villas a la ciudad

Empecemos reiterando que se entiende a las villas como parte constitutiva de la ciudad, en las que se reproduce una parte de la fuerza de trabajo que hace su aporte productivo al entramado urbano (inclusive en la propia construcción de la ciudad formal). Avancemos cuestionando explicaciones meramente subjetivas que depositan en las expectativas individuales de los propios pobladores los móviles de su emplazamiento en estos territorios. Planteadas estas premisas, nos preguntamos por qué no han podido concretarse políticas públicas tan diversas como las analizadas, aun con el impulso de organizaciones políticas de color partidario diferente o con distintas correlaciones de fuerza social.

Como aproximación inicial, podemos distinguir algunas orientaciones en las indagaciones posibles, con relación a sus elementos determinantes.

Por un lado, se pueden observar los mecanismos relativos a la **capacidad de gestión estatal** a nivel local y nacional, las tramas burocráticas existentes y la colisión entre normativas (intra e inter jurisdiccional: legislación sobre el suelo, regulaciones constructivas, etc.). También se puede hacer foco en **aspectos técnicos** de las operatorias implementadas, evaluándolas en sí y en relación a las posibles consecuencias de – por ejemplo – su carácter descentralizado y de las secuelas de la reforma del Estado operada en las últimas décadas.

En otro plano, es interesante identificar **determinaciones económicas** incidentes estructuralmente en la factibilidad de subsanar la problemática de las villas. En ese sentido, puede aportar la observación, por caso, del rol de la fuerza de trabajo que se reproduce en esos territorios y el espacio que el régimen urbano le destina.

¹⁵ Por sólo mencionar algunas de estas herramientas jurídicas: el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, el artículo 31 de la CCABA, la Ley N° 23.967 (que creó el “Programa Arraigo”), el mencionado Decreto 1001/90, y las siguientes convenciones: Declaración Universal de los Derechos del Hombre (Art. 25.1); Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (Art. XI); Convención de los Derechos del Niño (Art. 27); Convención para la Eliminación de Todas las formas de discriminación Racial (Art. 5); Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Art. 14); Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 26); Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo; Observaciones Generales 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.

Por otro lado, se pueden incorporar **factores de base política** que van desde la *falta de voluntad* para ejecutar soluciones habitacionales de fondo, hasta los regularmente altos costos políticos que tendrían tanto una salida represiva como otra que sea vista como *excesivamente distributiva* por los *siempre reactivos* sectores medios urbanos.

Acerca de la brecha entre normativa y realidad

Como se mencionaba, en 1994 la reforma constitucional incorpora derechos sociales de tercera generación, en el contexto de una profunda reforma del Estado orientada a limitar las compensaciones propias del régimen de bienestar. Esta aparente paradoja entre reformas progresivas en lo normativo y regresivas en lo administrativo no fue exclusiva de la Argentina, sino una característica de los procesos neoliberales desarrollados en varios países latinoamericanos¹⁶. Gargarella (2007) atribuye el fracaso de la concreción de esos derechos a su carácter de “injertos” de *derecho radical* en “cuerpos” constitucionales de cuño liberal o conservador, y lo relaciona con una “injustificada confianza en la potencia del derecho – por sí mismo – para cambiar la realidad” (ídem, aclaración nuestra). En ese sentido se hace necesario superar los abordajes acotados a lo jurídico para tratar de entender las claves de esa incongruencia que, en nuestro caso es aquella relativa a la política habitacional efectiva de la Ciudad hacia sus villas y un marco jurídico que reconoce el derecho al espacio urbano. En este campo también podemos ensayar varias líneas de abordaje, además de la estrictamente legal a que se acaba de mencionar.

Un punto de partida puede ser actualizar una perspectiva que observe la **función ideológica del Derecho** en la sociedad moderna, como dispositivo de igualación formal en el contexto de una sociedad en la que prevalece la desigualdad – real – (el punto de partida ineludible son los planteos marxistas que impugnan esa separación). Una de las vías posibles para encarar esta actualización puede ser detenernos en la ingerencia de organismos financieros e instituciones internacionales que postulan marcos normativos de avanzada en paralelo a medidas fiscales, económicas y sociales restrictivas. Felder (2005) señala que en Argentina a mediados de los noventa se producen modificaciones el discurso anti-estatal que había predominado al inicio de la década, como forma de contrarrestar las consecuencias y resistencias que generaron las reformas del período. La introducción de normativa y operatorias orientadas a satisfacer demandas sociales postergadas durante esta etapa se pueden entender también en articulación

¹⁶ “Hubo reformas en Ecuador, en 1978; en Chile y Brasil, en 1989; en Colombia, en 1991; en Paraguay, en 1992; en Perú y Bolivia, en 1993; en la Argentina, Guatemala y Nicaragua, en 1994” (Gargarella, 2007).

con dichos procesos políticos. Así, lejos de hacer efectiva la concreción de esas aspiraciones legitimadas, se reforzarían modalidades de **disciplinamiento social**.

En ese plano podemos pensar tanto en las condicionalidades a las que son sometidas las políticas a implementar por parte de los organismos que las financian¹⁷, como aquellas que afectan a los sujetos dependientes de la “ayuda” estatal para su supervivencia. También es necesario analizar el impacto de la **juridización de conflictos territoriales** sobre las organizaciones sociales (villeras, en nuestro caso): las herramientas normativas pueden resultar un impulso legitimador de las reivindicaciones populares, pero también una forma de canalización institucional del conflicto que contiene dentro de los márgenes de la ley formal reclamos que potencialmente podrían radicalizarse. En este sentido, el factor decisivo no deja de ser **la capacidad de las fuerzas sociales** (el movimiento villero, por caso) de legitimar sus aspiraciones, pero también de superar su contemporánea debilidad para garantizar su concreción.

El desarrollo de estos procesos, queda claro, será materia de otro trabajo. Pero resultaría interesante retomar la cuestión partiendo de los planteos de Harvey con los que ahora concluimos:

“En cuanto a las cuestiones de los derechos, la burguesía ha creado tal vorágine de contradicciones sobre la escena mundial que ha abierto inesperadamente varias sendas hacia una política progresista y universalizadora a escala planetaria. Volver la espalda a dichos universales en esta fase de nuestra historia, por problemáticos o contaminados que resulten, es volver la espalda a todo tipo de perspectivas de establecer una acción política progresista.”

“Quizá la principal contradicción de la globalización en este punto de nuestra historia sea la reelaborada concepción fundamental del derecho universal de toda persona a ser tratada con dignidad y respeto como miembro de pleno derecho de nuestra especie.”
(Harvey, 2003).

Bibliografía

- ACIJ (2009): “Presupuesto 2009: Un análisis sobre el grado de avance en la promoción del derecho a la educación, a la igualdad y a la vivienda digna”, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, Buenos Aires.

¹⁷ Resulta interesante, de todas formas, que algunas de las políticas impulsadas por estos organismos resultan ampliamente superadoras con respecto a otras generadas a nivel local/nacional. Por caso pueden señalarse algunas de las modalidades de intervención habitacional financiadas por el BID en relación a tradicionales planes de vivienda “llave en mano”.

- AGCBA (2004): “Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas. Informe de relevamiento”, Informe final, Proyecto n° 5.04.07, Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- AGCBA (2006): “Política habitacional para los sectores de bajos recursos. Proyecto especial”, Informe final de auditoría, Proyecto n° 8.05.01, Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- AGCBA (2009): “Instituto de la Vivienda. Atención a la problemática Habitacional. Auditoría legal, financiera y de gestión”, Informe final de auditoría, Proyecto n° 1.08.12, Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- Bellardi, M. y De Paula, A. (1986): *Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares*, CEAL, Argentina.
- Blaustein, Eduardo (2001): *Prohibido vivir aquí*, CMV, Argentina.
- Bonnet, Alberto (2008): *La hegemonía menemista. El neoconservadurismo en Argentina, 1989-2001*, Prometeo libros, Argentina.
- Castells, Manuel (1979): *La cuestión urbana*, Siglo XXI Editores, México D.F.
- Clichevsky, N. (2003): “Territorios en pugna: las villas de Buenos Aires”, en *Revista Ciudad y Territorio*, vol. XXXV, n° 136 (p.347-374), España.
- COHRE y ACIJ (2008): “El IVC frente a las Villas de la Ciudad: Poco Derecho y mucha discrecionalidad”, Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia y Centro por el Derecho a la Vivienda contra Desalojos, Buenos Aires.
- Cravino, María Cristina (2000): “Las organizaciones villeras en la Capital Federal entre 1989-1996. Entre la autonomía y el clientelismo”, mimeo, en www.naya.org.ar.
- Cravino, María Cristina (2001): “La propiedad de la tierra como proceso. Estudio comparativo de casos en ocupaciones de tierras en el AMBA”, conferencia presentada en *SLAS*, Inglaterra.
- Cravino, María Cristina (2006): *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*, UNGS, Buenos Aires.
- Cravino, María Cristina (2007): “Política habitacional para asentamientos informales en el AMBA. Nuevos escenarios y viejos paradigmas aggiornados”, en Morais, María da Piedade (2007): *Assentamentos informais e Moradia Popular*, IPEA- MPOG, Brasil.
- De Soto, Hernando (1987): *El Otro Sendero. La Revolución Informal*, Ed. Sudamericana, Argentina.

- Di Fillipo, Facundo (2009): “Política habitacional de la Ciudad de Buenos Aires. Análisis presupuestario 2005-2009”, Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad.
- FADU y MDDHH (2007): “Diagnóstico de la Emergencia Habitacional”. Convenio FADU/ Ministerio de Derechos Humanos y Sociales del GCBA, Argentina.
- Felder, Ruth (2005): “Bienaventurada Argentina. La intervención del Banco Mundial en la reforma del Estado y la promesa del reino de los cielos”, en Thwaites Rey y López (2005).
- Filmus, Daniel (1999): *Los noventa. Política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*, FLACSO-EUDEBA, Argentina.
- Gargarella, Roberto (2007): “Injertos y rechazos: radicalismo político y transplantes constitucionales en América”, mimeo, Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política, San Juan de Puerto Rico.
- Harvey, David (1992): *Urbanismo y desigualdad social*, Siglo XXI, España.
- Harvey, David (2003): *Espacios de esperanza*, Akal, España.
- Herzer, H. (org.), 2008: *Con el corazón mirando al sur: transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*, Espacio Editorial, Buenos Aires, Argentina.
- Herzer, H.; Di Virgilio, M.; Redondo, A.; Rodríguez, C. (2006): “¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas (Ciudad de Buenos Aires Argentina)”, Área de estudios Urbanos IIGG-FSOC-UBA.
- Jaramillo, Samuel (s/d): “Los fundamentos económicos de la *participación en plusvalías*”, Lincoln Institute of Land Policy, mimeo.
- Kaztman, Rubén (1999): *Activos y Estructura de Oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*, CEPAL, Montevideo.
- Martínez, Clarisa (2003): “Redefiniciones de la política de radicación de villas de la Ciudad de Buenos Aires. Período 1984-2000”, en revista digital *Mundo Urbano*, n° 19, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina (<http://www.argiropolis.com.ar/mundourbano/anteriores/19/Martinez.html>).
- Martínez, Clarisa (2004): “Juegos de reconocimiento del derecho al espacio urbano en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de la política de radicación de villas”, en *Laboratorio. Revista de Estudios sobre cambio Social*, año IV nro. 16.
- MBS (1968): “Plan de Erradicación de Villas de Emergencia de la Capital Federal y del Gran Buenos Aires. Primer programa: erradicación y alojamiento transitorio”, Ministerio de Bienestar Social, Argentina.

- Oszlack, O. (1991): *Merecer la Ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, Ed. CEDES – Humanitas, Buenos Aires, Argentina.
- Pastrana, Ernesto (1980): "Historia de una villa miseria de la ciudad de Buenos Aires (1948-1973)", en *Revista Interamericana de Planificación*, volumen XIV, n° 54, México.
- Repetto, Fabián (2001): *Gestión pública y desarrollo social en los noventa*, Prometeo Libros, Argentina.
- Rinesi, Eduardo; Nardacchione, Gabriel; Vommaro, Gabriel (2007): *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*, UNGS - Prometeo Libros, Argentina.
- Rodríguez, María Carla, Di Virgilio, María Mercedes y otros (2007): *Políticas del hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el área metropolitana de Buenos Aires*, AEU-IIGG / FSOC-UBA, Buenos Aires.
- Schapira, Marie France (2001): "Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades", en *Perfiles Latinoamericanos*, año 10, n° 19, México.
- SIGEN (2007): "Diagnostico Institucional sobre Asentamientos Precarios, Villas, NHT, Complejos Habitacionales/Barríos y Barríos Municipales". Sindicatura General de la Ciudad, Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (2005): *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derroteros del ajuste neoliberal sobre el Estado argentino*, Prometeo libros, Argentina.
- Topalov, Christian, (1992). *La urbanización capitalista*. Edicol, México.
- Verbitsky, Bernardo (1966): *Villa Miseria también es América*, EUDEBA, Argentina.
- Yujnovsky, Oscar (1984): *Claves políticas del problema habitacional Argentino*, Grupo Editor. Latinoamericano, Buenos Aires.
- Zicardi, Alicia (1984): "El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la ciudad de Buenos Aires (1973-1976)", en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVI, vol. XLVI, n° 4, México.

Anexo

Ley N° 148

Buenos Aires, 30 de diciembre de 1998.-

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

sanciona con fuerza de Ley

De Atención prioritaria a la problemática social y habitacional en las Villas y Núcleos habitacionales transitorios

Artículo 1º - Declárase de atención prioritaria a la problemática Social y Habitacional en las villas y núcleos habitacionales transitorios (N.H.T).

Artículo 2º - El Poder Ejecutivo, a propuesta de la Comisión creada por el artículo 3º de la presente ley, podrá extender el ámbito de aplicación de esta ley a otros barrios o sectores de barrios afectados por alguna de las siguientes condiciones:

- a. Carencia de infraestructura.
- b. Situaciones de irregularidad en la posesión de terrenos o viviendas.
- c. Condiciones de deterioro o precariedad en las viviendas.

Artículo 3º - Créase una Comisión Coordinadora Participativa (C.C.P.) para el diagnóstico, propuesta, planificación y seguimiento de la ejecución de las políticas sociales habitacionales a desarrollarse en el marco de la presente ley, la que tendrá las siguientes funciones:

I) Diseñar los lineamientos generales de un programa integral de radicación y transformación definitiva de las villas y núcleos habitacionales transitorios realizable en un plazo máximo de 5 (cinco) años, que contemplará:

- a. un relevamiento integral que describa las condiciones poblacionales de los barrios afectados;
- b. la regularización dominial de las tierras e inmuebles afectados;
- c. la urbanización integral y la integración de estos barrios al tejido social, urbano y cultural de la ciudad, mediante la apertura de calles, el desarrollo de infraestructura de servicios, la regularización parcelaria, la creación de planes de vivienda social,
- d. el fortalecimiento de la infraestructura de servicios y la recuperación de las áreas urbanas adyacentes;
- e. el desarrollo de políticas sociales activas e integrales y el equipamiento social, sanitario, educacional y deportivo;
- f. la planificación participativa presupuestaria de los recursos que se determinen como necesarios para la ejecución del programa; y
- g. la incorporación, a través de metodologías autogestionarias, de los pobladores afectados al proceso de diagramación, administración y ejecución del programa.

- II)** Elevar a la Legislatura de Ciudad Autónoma de Buenos Aires y, simultáneamente, a la población de los barrios afectados, informes bimestrales sobre la ejecución del programa.
- III)** Proponer las medidas necesarias para el desarrollo y cumplimiento efectivo del programa.
- VI)** Garantizar a través de la representación vecinal el adecuado ajuste entre las necesidades de los pobladores y las respuestas conducentes para la satisfacción de las mismas y un adecuado mecanismo de gestión y promoción social.
- V)** Coordinar la planificación y ejecución de todas las acciones tendientes a una rápida y efectiva prevención y atención de las emergencias que se presenten con los distintos organismos del Poder Ejecutivo que tomen intervención.
- VI)** Emitir opinión sobre toda iniciativa o proyecto normativo vinculado con la aplicación de la presente ley.

Artículo 4º - La Comisión Coordinadora Participativa se integrará de la siguiente forma:

a) Representación del Poder Ejecutivo de la Ciudad:

Se integrará con la participación permanente de un representante de cada Secretaría del Gobierno de la Ciudad, con rango no inferior al de Subsecretario. También podrán participar aquellos funcionarios del Gobierno de la Ciudad que tengan responsabilidad directa e inmediata en la aplicación de las políticas de emergencia habitacional y social.

b) Representación de la Legislatura de la Ciudad:

Se integrará con siete (7) diputados, garantizando la representación de todos los Bloques Legislativos que posee la misma.

c) Representación de los vecinos:

Se integrará con un representante por cada villa o N.H.T. comprendido dentro de la presente ley que haya sido electo en comicios regulares, tres representantes de la Federación de Villas, Núcleos y Barrios Marginados de la Ciudad (FEDEVI) y tres representantes del Movimiento de Villas y Barrios Carenciados.

En aquellas villas o N.H.T. que no tengan regularizada su representación, su integración se realizará tomando como base la última elección abierta realizada.

Para su validez, se solicitará el acuerdo de la Federación de Villas, Núcleos y Barrios Marginados de la Ciudad (FEDEVI), el Movimiento de Villas y Barrios Carenciados y los presidentes de los barrios regularizados.

Cuando este acuerdo no existiere y hasta tanto se realicen comicios regulares, la Comisión Coordinadora Participativa fijará un método de participación vecinal abierto para la selección del representante provisorio de la villa o N.H.T.

También tendrá un representante cada barrio o sector de barrio incluido por el Poder Ejecutivo dentro de la emergencia habitacional o social.

También tendrá un representante cada barrio o sector de barrio incluido por el Poder Ejecutivo según lo establecido en el artículo 2°. Cuando no existiera representación surgida de comicios regulares o autoridades electas, la Comisión Coordinadora Participativa fijará un método de participación vecinal abierto para la selección del representante.

Artículo 5° - La C.C.P., con la firma de, por lo menos, los dos tercios de los representantes de cada una de las tres partes integrantes de la Comisión - Poder Ejecutivo, Legislatura y vecinos - elevará al Poder Ejecutivo una proyección de gastos para el cumplimiento de las metas dispuestas por la presente ley a fin de ser incorporado en el proyecto de Presupuesto Anual de Gastos y Recursos que debe aprobar anualmente la Legislatura de la Ciudad.

Artículo 6° - La C.C.P. tendrá un plazo de sesenta (60) días a partir de la promulgación de la presente para su conformación, fijará el lugar y modo de funcionamiento y presentará semestralmente un informe ante la Legislatura detallando con precisión las etapas y los plazos de ejecución de las diferentes gestiones y obras del Programa.

Artículo 7° - La Comisión Coordinadora Participativa dictará el reglamento electoral y confeccionará el padrón para los comicios en las villas y núcleos habitacionales transitorios (N.H.T.) no regularizados y convocará a elecciones abiertas dentro del primer año de funcionamiento de la C.C.P.

Artículo 8° - Comuníquese, etc.

ENRIQUE OLIVERA

MIGUEL ORLANDO GRILLO

LEY N° 148

Sanción: 30/12/98

Promulgación: Decreto N° 123/99 del 20/01/99

Publicación: BOCBA N° 621 del 29/01/99